

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA

**DIREITO
DAS AUTARQUIAS LOCAIS**

COIMBRA EDITORA

APRESENTAÇÃO

Este livro foi escrito a pensar na actividade desenvolvida pelas autarquias locais a qual é constituída, essencialmente, por actividade administrativa, ou seja, administração pública.

Desta, o cidadão espera — e tem o direito de exigir — que cumpra devidamente as importantes tarefas de interesse público chamada a realizar e que actue dentro da ordem jurídica. Boa administração com respeito pelo direito, eis a obrigação indissociável das autarquias locais.

Aos que costumam acentuar a gestão, tendendo a desprezar o ordenamento jurídico, é preciso lembrar que os fins não justificam os meios e que há direitos fundamentais dos cidadãos e regras de procedimento estabelecidas pelo legislador que têm de ser respeitadas, sob pena de se instalar a arbitrariedade nas autarquias.

Aos que destacam o respeito pelo direito, pondo em lugar secundário os resultados, é preciso recordar que o direito não existe para ser um estorvo da boa administração, mas antes um auxiliar desta. Aliás, por isso mesmo, as regras de direito devem ser adequadamente interpretadas para obter delas aquele sentido que melhor facilite a actividade administrativa.

Os aspectos jurídicos da administração local autónoma são o tema da presente obra. O conhecimento deles é indispensável para administrar correctamente e não se compreende que, em muitas autarquias, o direito não seja tratado com a atenção que merece. Há uma regra de boa administração que nos diz que os problemas jurídicos — como muitos outros — previnem-se, em vez de se remediarem tarde e a más horas.



A edição deste livro tem como causa próxima a elaboração de um artigo sobre a organização municipal em Portugal, solicitado para um

número monográfico da revista espanhola *Documentacion Administrativa*. A redacção desse texto abriu caminho para a composição de um trabalho mais vasto, abrangendo a administração das autarquias locais em geral.

Facilitou muito, também, esta publicação o facto de estar ainda inédita a dissertação que apresentei a provas de doutoramento em Ciências da Administração (especialidade de Administração Pública), na Universidade do Minho, intitulada «A Autonomia Municipal: Evolução e Significado Actual», da qual recolhi, com adaptações e actualizações, o material que compõe as duas primeiras partes deste livro. Aproveitei esta oportunidade para cumprir uma especial dívida de gratidão para com a Faculdade de Direito da Universidade de Santiago de Compostela, onde fui sempre: excelentemente acolhido, na pessoa do sr. Prof. Doutor José Luís Carro Fernández-Valmayor, catedrático de Direito Administrativo, e orientador da dissertação, que sempre me incentivou a fazer esta publicação.

*

Este trabalho divide-se em três partes. A primeira é de natureza histórica e procura salientar, a partir do século XIX, a experiência da administração local autónoma em Portugal e noutros países europeus aos quais estamos particularmente ligados. A segunda detém-se sobre o conceito de autonomia local, focando a sua evolução até aos nossos dias e o amplo acolhimento que teve na Constituição da República Portuguesa de 1976. A terceira parte é dedicada ao regime actual da administração local autárquica, tendo em conta, principalmente, o desenvolvimento legislativo dos preceitos constitucionais relativos ao poder local e os contributos dados pela jurisprudência e pela doutrina. Esteve sempre presente a preocupação de utilizar uma linguagem acessível, pois este livro destina-se a todos aqueles que lidam com este importante sector da nossa administração pública.

Braga, Novembro de 1993

ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA

SIGLAS

- AC — Assembleia Constituinte
- Ac. — Acórdão
- AD — Acórdãos Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo
- AJDA — Actualité Juridique. Droit Administratif
- AM — Assembleia Municipal
- AR — Assembleia da República
- BFDC — Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra
- CM — Câmara Municipal
- CRP — Constituição da República Portuguesa
- DAC — Diário da Assembleia Constituinte
- DAR — Diário da Assembleia da República
- DR — Diário da República
- DÖV — Die Öffentliche Verwaltung
- DVBl — Deutsches Verwaltungsblatt
- GG — Grundgesetz — Lei fundamental de Bonn de 1949
- LAL — Lei das Autarquias Locais
- LFL — Lei das Finanças Locais
- RAP — Revista de Administración Pública
- RDP — Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger
- REDA — Revista Española de Derecho Administrativo
- REDC — Revista Española de Derecho Constitucional
- REALyA — Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
- REVL — Revista de Estudios de la Vida Local
- RFDUL — Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
- RLJ — Revista de Legislação e de Jurisprudência
- RTDP — Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico
- STA — Supremo Tribunal Administrativo
- TC — Tribunal Constitucional
- VVDStRL — Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

PARTE I

PERSPECTIVA HISTÓRICA
DA AUTONOMIA LOCAL
DESDE O SÉCULO XIX EM PORTUGAL
E NOUTROS PAÍSES EUROPEUS

TÍTULO I
HISTÓRIA DA AUTONOMIA LOCAL
EM PORTUGAL

CAPÍTULO I
AS BASES DA ACTUAL ORGANIZAÇÃO
DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÓNOMA

1. Da Revolução Liberal à legislação de inspiração napoleónica de Mouzinho da Silveira (1832)

a) *A Revolução Liberal e a instabilidade subsequente*

A organização da administração local autónoma portuguesa tem os seus alicerces nas reformas introduzidas na primeira metade do séc. XIX pela Revolução Liberal. Ela está intimamente ligada, tal como sucedeu nos países europeus que nos estão mais próximos, à formação e consolidação do Estado liberal, após a Revolução Francesa.

Um recuo da perspectiva histórica à Idade Média (e até ainda mais longe) seria porventura muito interessante, mas não teria em conta um facto essencial que foi a formação do Estado moderno, fortemente centralizado político-administrativamente, o qual vai resistir mesmo ao impacto da Revolução Francesa, ainda que a legitimidade do poder se desloque do monarca-soberano para a nação-soberana. É exactamente a partir do modo como se vão estabelecer as relações entre o Estado moderno legitimado pela soberania do povo e os municípios (e outros entes públicos territoriais representativos das comunidades locais) que vai surgir a moderna autonomia local. Esta situação pouco ou nada tem a

ver com o municipalismo da Idade Média exactamente pela falta de um Estado tal como hoje o conhecemos (1).

Surgido em 1820, o liberalismo caracterizou-se por um período inicial de forte instabilidade com constantes avanços e recuos. Convocadas as Cortes em 1820, inicia-se o novo regime com a Constituição de 1822, mas logo em 1823 uma contra-revolução traz de novo o absolutismo. Em 1826, a Carta Constitucional abre novo período liberal com eleição de novas Cortes, mas em 1828 elas são dissolvidas. Pouco tempo depois inicia-se uma guerra civil entre absolutistas e liberais (1832) que terminou em 1834 com a vitória dos liberais e o restabelecimento da Carta Constitucional de 1826. Só nesta data vai ser possível tentar pôr em prática uma organização da administração local de acordo com os princípios do liberalismo, servindo para o efeito um Decreto elaborado nos Açores (bastião dos liberais), ainda em plena guerra civil (1832), da responsabilidade de Mouzinho da Silveira.

b) *A Constituição de 1822*

Certo é que já anteriormente a Constituição de 1822 e a Carta Constitucional de 1826 continham preceitos que diziam respeito à administração local.

Assim a Constituição de 1822 (2) de acordo com o princípio liberal da separação dos poderes estabelecia a «independência» dos poderes legislativo, executivo e judicial (art. 30.º) e à matéria da administração local consagrava um título próprio, o VI, com a epígrafe «Do Governo Administrativo e Económico» (arts. 212.º a 223.º), dividido por dois capítulos.

No Cap. I (arts. 212.º a 217.º) previa-se a existência de distritos a designar por lei (art. 212.º) tendo à frente um «Administrador geral»,

(1) M. CAETANO, *O Município na Reforma Administrativa* (Conferência), Lisboa, 1936, p. 9. No mesmo sentido, M. S. GIANNINI (cfr., *infra*, Cap. III). Ver ainda J.-M. PONTIER, *L'État et les collectivités locales — La répartition des compétences*, Paris, 1978, pp. 330/331.

(2) *As Constituições Portuguesas (1822-1826-1838-1911-1933-1976)*, org. por JORGE MIRANDA, Lisboa, 1976.

nomeado pelo Rei e auxiliado por uma «Junta administrativa» (de base electiva) tendo competência sobre «todos os objectos de pública administração» (art. 216.º). A explicitação das respectivas atribuições era remediada para a lei (art. 217.º). O Cap. II era dedicado à administração municipal determinando-se que haveria «Câmaras em todos os povos, onde assim convier ao bem público» nos termos a estabelecer pela lei que «marcar a divisão do território» (art. 219.º). Competia às Câmaras o exercício «na conformidade das leis» do «governo económico e municipal dos concelhos» (art. 218.º). Não havia um capítulo ou artigos sobre a administração ao nível das freguesias.

A administração municipal era objecto de particular atenção e nos arts. 220.º, 221.º e 222.º estabeleciam-se algumas regras sobre a composição das Câmaras, sendo de destacar no art. 220.º a eleição anual dos vereadores e de um procurador pela «forma directa à pluralidade relativa de votos dados em escrutínio secreto e assembleia pública»; no art. 221.º, uma larga enumeração de atribuições como as de «fazer posturas ou leis municipais» (I), de «promover a agricultura, o comércio, a indústria, a saúde pública, e geralmente todas as comodidades do concelho» (II), de «estabelecer feiras e mercados» (III), de «cuidar das escolas de primeiras letras», hospitais e estabelecimentos de beneficência (IV). A existência de um poder tributário, na forma que as leis determinassem, resultava também explicitamente deste mesmo artigo (VII). Vê-se, pois, que a Constituição de 1822 incluía já os preceitos que caracterizam a moderna administração local autónoma e particularmente a municipal. De notar que as Cortes, eleitas após a Revolução de 1820, procuraram, mesmo antes da publicação da Constituição, providenciar pela reforma da administração local, desenvolvendo trabalhos parlamentares nesse sentido, mas sem êxito⁽³⁾. Em 1823 abre-se uma grave crise política (Contra-Revolução) que significou, na prática, o regresso ao absolutismo e que vai prolongar-se até 1834 opondo, por um lado, os liberais chefiados por D. Pedro e, por outro, os absolutistas chefiados por D. Miguel, ambos filhos de D. João VI.

(3) M. CAETANO, «Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXII, 1968-1969, pp. 7 e segs., esp. p. 9.

c) *A Carta Constitucional de 1826 e trabalhos parlamentares*

Entretanto, em 1826, após a morte de D. João VI, seu filho D. Pedro, já então Imperador do Brasil, procura solucionar a crise política existente em Portugal outorgando um diploma fundamental (Carta Constitucional) de tendência mais conservadora do que a Constituição de 1822 e abdicando do trono de Portugal em favor da sua filha Maria da Glória, então com 7 anos de idade.

A Carta Constitucional estabelecia igualmente a «divisão» dos poderes (art. 10.º) e dedicava à administração local o Tít. VII com a epígrafe (restritiva) «Da Administração e Economia das Províncias» (arts. 132.º a 138.º). Muito mais parca do que a Constituição de 1822, a Carta estabelecia no art. 132.º que «A Administração das Províncias ficará existindo do mesmo modo que actualmente se acha, enquanto por Lei não for alterada». Não havia qualquer referência ao distrito.

No que respeita à administração municipal a Carta mantinha, ainda que por forma mais sucinta, os princípios da Constituição e assim estabelecia que haveria Câmaras «em todas as cidades e vilas ora existentes e nas mais que para o futuro se criarem» competindo-lhes «o governo económico e municipal das mesmas cidades e vilas» (art. 133.º). O art. 134.º determinava que as Câmaras seriam eleitas e compostas do número de vereadores que a lei designasse e o que obtivesse maior número de votos seria Presidente da Câmara. O art. 135.º, finalmente, limitava-se a remeter para uma «lei regulamentar» a matéria respeitante ao exercício das suas atribuições, a formação das «posturas policiaes» e a «aplicação das suas rendas». Tal como sucedia na Constituição de 1822, a Carta omitia, no título que temos vindo a referir, qualquer alusão à freguesia como nível de administração local.

Tendo entrado em vigor em Agosto de 1826 e tendo sido convocadas as Cortes nela previstas (arts. 13.º e 14.º), a matéria da reforma administrativa mereceu logo a atenção da Câmara dos Deputados que, para o efeito, constituiu duas comissões. Uma, encarregada da divisão do território e outra, denominada do «Código Administrativo», com a incumbência de dar cumprimento aos preceitos da Carta atrás mencionados, nomeadamente o art. 135.º (4). A comissão de divisão do território

(4) M. CAITANO, «Os Antecedentes...», p. 11.

apresentou um parecer preliminar no qual se previam, no que toca à divisão administrativa, 7 províncias no continente europeu e 2 nas ilhas, subdivididas por 17 comarcas (administrativas). Na base estariam os concelhos e, quanto a estes, a Comissão chamava a atenção para a existência de 228 com menos de 200 fogos. Este facto colocava aos membros da comissão embaraços, pois se o art. 133.º da Carta determinava que «em todas as cidades e vilas, ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem haverá Câmaras», por outro lado o art. 134.º estabelecia o princípio da eleição das Câmaras com o número de vereadores que a lei designasse, sendo certo ainda que só poderia ser vereador quem tivesse pelo menos cem mil réis de renda líquida (arts. 66.º e 65.º, § 5.º, da Carta). Ora, perguntavam os membros da Comissão, como seria possível formar Câmaras electivas nesses pequenos concelhos de menos de 200 fogos? Havia aqui mesmo um problema constitucional que era o da dificuldade de compatibilizar os dois preceitos constitucionais (5). De qualquer modo a sugestão da supressão pela reunião ou anexação a concelhos mais próximos era afluída no Parecer. Quanto aos concelhos cuja população fosse muito grande sugeria-se a sua divisão em dois ou em mais.

A Comissão do Código Administrativo apresentou, por sua vez, um projecto de «lei orgânica da administração geral das províncias do reino» de que foi relator Rebelo da Silva. Neste projecto, de manifesta inspiração napoleónica, como resulta claramente não só do texto como da confissão de Rebelo da Silva durante a sua discussão (6), dividia-se o país em províncias, comarcas e municipalidades. O seu objectivo era a administração geral (que pertence exclusivamente ao Governo e deve, por isso, ser feita por agentes seus) e não a administração municipal. Assim, em cada província haveria um Administrador Geral de nomeação régia, representante do Governo e com amplos poderes, assistido por um Con-

(5) A. PEDRO MANIQUE, *Mouzinho da Silveira — Liberalismo e Administração Pública*, Lisboa, 1989, pp. 135 e segs.

(6) No seu discurso perante a Câmara dos Deputados Rebelo da Silva dizia claramente: «A Comissão buscou o tipo do seu projecto na administração francesa; aquela administração chegou ali à perfeição, em que se acha no fim de mui tristes, e ruinosas experiências, a que a sujeitaram teorias quiméricas e tentativas populares. Um homem grande em Administração, e ao qual não trato de fazer a apologia em objectos diversos, emendou o espírito de vertigem de que se ressentia a administração francesa desde a Assembleia Constituinte até ao seu tempo» — cfr. M. CAETANO, «Os Antecedentes...», p. 15.

selho Administrativo da província (arts. 1.º, 2.º e 6.º do projecto); em cada comarca haveria Sub-Administradores Gerais de nomeação régia subordinados ao Administrador de Província (arts. 1.º, 63.º, 64.º e 65.º); finalmente em cada «distrito municipal» haveria um Administrador de municipalidade, de nomeação ministerial, sob a direcção central do Administrador de província (arts. 1.º, 71.º, 72.º e 73.º). Na discussão havida na Câmara dos Deputados manifestou-se uma corrente de opinião que mostrava as maiores reservas quanto à divisão provincial e aos administradores provinciais considerada de origem napoleónica e fundada no mais absoluto despotismo (7). A discussão dos trabalhos de ambas as comissões não chegou ao fim, pois, entretanto, foi dissolvida a Câmara dos Deputados (13 de Março de 1828) iniciando-se o reinado de D. Miguel e pouco depois uma sangrenta guerra civil que só viria a terminar em 1834 com a Convenção de Évora Monte. De qualquer modo ficaram abertos caminhos (divisão administrativa do território, supressão de pequenos concelhos, existência de um agente do governo junto dos municípios) que viriam a ser postos em prática mais tarde.

É de recordar, entretanto, que em 1830 por Decreto de 26 de Novembro publicado nos Açores (8) foram criadas as Juntas de Paróquia por se entender que era necessário que houvesse em todas as paróquias uma «autoridade local» que possuísse a inteira confiança dos vizinhos e que estivesse «especialmente encarregada de prover e administrar os negócios e interesses particulares dos mesmos». Estabelecia o art. 1.º que haveria em cada paróquia uma Junta nomeada pelos vizinhos da paróquia e encarregada de promover e administrar todos os negócios que fossem de «interesse puramente local». As Juntas de Paróquia tinham um leque amplo de atribuições (art. 17.º) e previa-se recurso para a Câmara Municipal das suas deliberações (art. 18.º).

Por sua vez um curto Decreto de 27 do mesmo mês organizava as Câmaras Municipais de acordo com a Carta Constitucional repetindo no art. 1.º o disposto no art. 133.º da Carta acima citado. Determinava ainda este Decreto, subscrito como o anterior por Mouzinho de Albuquerque

(7) Era o caso do deputado Francisco Campos, cfr. M. CAETANO, «Os Antecedentes...», p. 13.

(8) *Collecção de Decretos e Regulamentos publicados durante o Governo da Regencia do Reino estabelecida na Ilha Terceira, Primeira Série, de 2 de Junho de 1830 a 27 de Fevereiro de 1832*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1834, pp. 39 e 49.

(e não Mouzinho da Silveira), o número de vereadores das Câmaras tendo em conta a respectiva população (art. 2.º) e que o vereador que obtivesse maior número de votos seria o Presidente (art. 3.º). Existia neste diploma a preocupação da separação das funções judicial e administrativa (art. 13.º, § 1.º) que um outro Decreto de 29 do mesmo mês sobre a administração da justiça acentuava referindo a «inteira separação dos poderes judicial e municipal» (art. 9.º).

d) *O Decreto de Mouzinho da Silveira de 1832: seu carácter centralizador*

Interessa referir agora o Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, de Mouzinho da Silveira que, apesar de mal ter sofrido a prova da experiência, pois vigorou por curto espaço de tempo, foi e é ponto de referência da moderna administração local portuguesa.

Este diploma, para além de consagrar a separação dos poderes de julgar e administrar, estabelecia uma organização administrativa territorial uniforme de forte inspiração napoleónica, abolindo as antigas divisões territoriais. O país era dividido em províncias, comarcas e concelhos (9), estando à frente de cada província um Prefeito, à frente de cada comarca (administrativa) um Subprefeito e à frente de cada concelho um Provedor. Estas autoridades detinham todo o poder administrativo e estavam encadeadas hierarquicamente. Junto delas existiam, tal como em França, «corpos administrativos» com funções muito limitadas, cabendo às autoridades administrativas a execução das respectivas deliberações. Na província, o «corpo administrativo» era a Junta Geral de Província, na comarca era a Junta de Comarca e no concelho era a Câmara Municipal.

A Câmara Municipal, eleita indirectamente, compunha-se por um número de vereadores igual ao número de freguesias (10). As Juntas de Comarca eram compostas de procuradores eleitos pelas Câmaras Municipais dos concelhos de que constava a Comarca, na proporção de dois

(9) O número de concelhos segundo o mapa das divisões eleitorais elaborado para a eleição das Cortes de 1822 era, no continente, de 785 (Decreto de 11 de Julho de 1822).

(10) Nos concelhos com apenas uma freguesia o número de vereadores era de três (art. 11.º, § 9.º).

procuradores por concelho, e as Juntas Gerais de Província compunham-se de procuradores eleitos pelas Juntas de Comarca (um procurador por cada concelho) (art. 11.º, § 12.º).

De notar a referência à freguesia neste diploma. Efectivamente ao mesmo tempo que, nos termos do art. 29.º, extinguiu a organização administrativa as Juntas de Paróquia criadas em 1830 (11), o Decreto utilizava as freguesias para encontrar o número de vereadores da Câmara. Isto merece realce pois a freguesia — comunidade local profundamente ligada à organização religiosa que é a paróquia — vai acompanhar sempre o município até aos dias de hoje. O município em Portugal é, efectivamente, formado por várias freguesias (12). Estas nunca alcançarão um lugar de alto relevo na vida local quer pelos meios financeiros ao seu dispor quer pelo pessoal, mas nunca serão ignoradas.

Aliás, enquanto os municípios vão sofrer, em 1836, uma profunda reforma territorial a que nos referiremos de seguida, esta não atinge as freguesias cujo número permanece praticamente inalterado. Em 1822, tínhamos 4086 freguesias no continente (contagem para as eleições das Cortes de 1822) e hoje temos 4005 (13).

2. A reforma territorial dos municípios e o Código Administrativo de 1836

a) *As leis descentralizadoras de 1835*

A reforma de Mouzinho da Silveira não foi bem recebida no País provocando fortes críticas especialmente dirigidas contra os poderes considerados excessivos dos Prefeitos e contra os abusos dos Provedores. Ficou conhecido o grito: «Abaixo as Prefeituras» (14). Uma interessante

(11) As Juntas de Paróquia tinham sido criadas, como dissemos, por Decreto de 26 de Novembro de 1830 para o «bom regimento e polícia dos povos».

(12) Há uma excepção que é o município do Corvo que não tem freguesias (art. 78.º do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores na redacção dada pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março). No continente há, por outro lado, alguns municípios que têm apenas uma freguesia.

(13) *Administração Local em Números — 1991*, ed. da Direcção Geral da Administração Autárquica, Lisboa, 1991.

(14) Relatório do Código de 1836, in *Código Administrativo Português*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1836. Sobre este ponto ver desenvolvidamente A. PEDRO MANQUE, *Mouzinho da Silveira...*, pp. 103 e segs.

crítica à centralização administrativa introduzida por Mouzinho da Silveira pode examinar-se através de uma «representação» da Câmara Municipal de Lisboa reclamando a observância do art. 133.º da Carta Constitucional e que motivou uma Portaria datada de 22 de Maio de 1834. Defendia a Câmara Municipal que o art. 133.º da Carta ao dispor que «em todas as cidades e vilas, ora existentes e nas mais que para o futuro se criarem, haverá Câmaras às quais compete o governo económico e municipal das mesmas cidades e vilas» institua o poder municipal e que tal poder fora usurpado pelo art. 28.º, § 11.º, do Decreto n.º 23 que exigia a sanção do Provedor para se fazerem posturas e a confirmação do Prefeito para serem executadas e pelos arts. 26.º e 29.º que, ao atribuírem ao Provedor a execução de todas as deliberações, tornava impossível que as Câmaras pudessem com independência desempenhar cabalmente as suas funções (15).

Na sequência dessas críticas são publicados, logo em 1835, dois diplomas que vão constituir as bases do Código Administrativo de 1836 de tendência claramente descentralizadora. São esses diplomas a Carta de Lei de 25 de Abril de 1835 e o Decreto de 18 de Julho do mesmo ano que a regulamentava (16).

Por força destes diplomas o território do continente era dividido em distritos administrativos, estes subdividiam-se em concelhos, que, por sua vez, se compunham de uma ou mais freguesias (art. 1.º do Decreto). Acabavam assim as províncias e as comarcas e, com elas, os Prefeitos e Subprefeitos. Quanto aos magistrados administrativos passavam a ser no distrito, o Governador Civil, no concelho, o Administrador do Concelho (que substituiu o Provedor) e, na freguesia, o Comissário de Paróquia (art. 5.º do Decreto). Quanto aos corpos administrativos havia agora a Junta Geral de Distrito, a Câmara Municipal e a Junta de Paróquia. De salientar, como novidade importante, o facto de se abrir uma brecha no princípio, que continuava a ser afirmado, da separação entre as funções de deliberar e executar. Estabelecia, com efeito, o art. 28.º do Decreto: «Aos corpos administrativos eleitos só compete deliberar e fiscalizar.

(15) *Collecção de Decretos e Regulamentos mandados publicar por Sua Magestade Imperial o Regente do Reino desde a sua entrada em Lisboa até à instalação das Câmaras Legislativas, Terceira Série*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1840, p. 125.

(16) *Collecção de Legislação promulgada em 1835, 1.º caderno*, Lisboa, 1835, p. 29 e p. 5 (2.º Semestre), respectivamente.

A execução é sempre confiada ao magistrado administrativo e responsável da respectiva decisão». Mas logo de seguida dizia o mesmo artigo: «Exceptuam-se as deliberações tomadas pelas Câmaras Municipais cuja execução fica pertencendo ao seu Presidente». Desta forma o Presidente da Câmara assumia uma especial importância.

b) *A reforma territorial dos municípios de 1836*

Ainda, no que toca à administração municipal, é de referir a reorganização da divisão administrativa concelhia que precede a publicação do Código de 1836. Quanto a esta matéria o art. 3.º do Decreto de 18 de Julho de 1835, que temos estado a referir, apenas determinava que «o número de concelhos e sua extensão será oportunamente regulado, segundo o exigir a comodidade dos povos e o bem do serviço». O impulso para a nova divisão administrativa é dado por um Decreto de 17 de Maio de 1836 que determinava a convocação extraordinária das Juntas Gerais de Distrito para, num prazo curto⁽¹⁷⁾, formar um projecto de divisão dos concelhos e julgados do seu distrito, segundo instruções que acompanhavam cópia do referido Decreto remetidas aos governos civis.

Como critério para a divisão concelhia prescrevia o art. 3.º das «Instruções» que cada concelho deveria ter «número suficiente de cidadãos hábeis para os cargos electivos e bastantes meios de sustentar os encargos municipais»; porém, deveriam ter-se em conta também as distâncias, as comunicações e «hábitos dos moradores». O impulso decisivo para a elaboração do novo mapa concelhio do país foi dado, contudo, já depois da Revolução de Setembro⁽¹⁸⁾ por Portaria datada do dia 29 desse mesmo mês que nomeou uma comissão com a finalidade de propor «sem perda de tempo» um projecto para a divisão administrativa do Reino tendo para esse fim em atenção os trabalhos feitos pelas Juntas Gerais

(17) *Collecção de Leis e outros Documentos Officiaes publicados desde o 1.º de Janeiro até 9 de Dezembro de 1836, Quinta Série*, Lisboa, 1836, p. 145. As Juntas Gerais deveriam reunir e deliberar entre o dia 6 e 22 de Junho de 1836. Este prazo foi alargado até 30 de Junho em vista das queixas das Juntas Gerais pela exiguidade do prazo (Decreto de 15 de Junho de 1836). Mesmo assim a tarefa não foi levada a cabo.

(18) A Revolução de Setembro, de carácter progressista, ocorreu em 10 de Setembro e repôs em vigor a Constituição de 1822.

de Distrito. Subscrevia tal portaria Manuel da Silva Passos (Passos Manuel). Em 6 de Novembro de 1836 é publicado o decreto que estabelece a nova divisão concelhia e que tomou por base os trabalhos das Juntas Gerais e o parecer da Comissão acima referida. Nos termos do art. 1.º do Decreto o território do continente continuava a conter 17 distritos administrativos, mas o número de concelhos era reduzido a 351 suprimindo-se mais de 400⁽¹⁹⁾. Esta divisão era ainda considerada provisória e as Juntas Gerais de Distrito deveriam remeter anualmente uma consulta sobre os melhoramentos que se poderão fazer nas divisões administrativas do território. A divisão concelhia que hoje existe tem como matriz este Decreto nunca sendo demais salientar, pois, a sua importância, várias vezes reafirmada ao longo do séc. XIX⁽²⁰⁾ até porque afastou o nosso país, neste ponto, dos países europeus que nos estão mais próximos como, p. ex., a Espanha, a França, a Itália e a Alemanha que têm proporcionalmente um número muito superior de municípios de dimensão muito desigual⁽²¹⁾. Houve, em Portugal, a preocupação de combinar população e território de forma que a população não fosse excessiva, tornando difícil o expediente judicial e administrativo do concelho, nem diminuta, fornecendo um número insuficiente de cidadãos

(19) FAUSTO J. A. DE FIGUEIREDO, «A reforma concelhia de 6 de Novembro de 1836», in *O Direito*, ano 82, 1950, pp. 257 e segs. O Decreto de 6 de Novembro de 1836 encontra-se publicado — mas sem o mapa que diz fazer parte do diploma — na *Collecção de Leis e outros Documentos Officiaes publicados desde 10 de Setembro até 31 de Dezembro de 1836*, 6.ª Série, Lisboa, 1837, pp. 112/113.

(20) Ver, p. ex., Relatório que acompanha o Código Administrativo de 1878. Cfr. também J. F. HENRIQUES NOGUEIRA, «O Município no Século XIX», in *Obras Completas*, Tomo II, Lisboa, 1979, pp. 13 e segs. (edição da INCM organizada por António Carlos Leal da Silva). Este autor defendia, em 1856, a existência de concelhos ainda com maior dimensão (pp. 68 e segs.). O município, dizia, deveria ser independente, grande e rico (p. 71). Propunha uma divisão administrativa por municípios, freguesias e secções (pp. 97 e segs.), devendo os municípios ser em número de 100 (pp. 157/159). De realçar, entretanto, a visão romântica da vida municipal que percorre a obra de Henriques Nogueira (ver, p. ex., pp. 106 e segs.).

(21) Teremos ocasião de fazer referência às tentativas feitas já depois do meio deste século para diminuir o número de municípios na França e na Alemanha. Uma posição fortemente crítica sobre a reforma territorial foi sustentada por SEBASTIÃO SARAFANA, «As contrafacções do Municipalismo Português», in *O Direito*, ano 64, p. 10, artigo reproduzido no vol. II (1919-1943) da *Antologia de Estudos Jurídicos Publicados nas suas Páginas*, Lisboa, 1968, pp. 229 e segs.

activos para as eleições e para o serviço dos cargos públicos; quanto à extensão territorial havia a preocupação de evitar as grandes distâncias que causavam grave incómodo aos «povos» (art. 12.º). Outra preocupação era a de que o concelho dispusesse de meios económicos suficientes para o cumprimento das suas tarefas.

Pode afirmar-se, pois, que a divisão municipal do território obedeceu a critérios de eficiência administrativa e não à preocupação de delimitar comunidades naturais ligadas pelos laços de vizinhança para as erigir em municípios. Em 26 de Junho de 1867, chegou a ser publicado um Código Administrativo (lei de administração civil de Martens Ferrão) que suprimia 104 concelhos e criava a paróquia civil agrupando várias freguesias. Este Código foi suspenso depois de uma revolta popular de Janeiro de 1868 (*a Janeirinha*) que depôs o Ministério de que fazia parte Martens Ferrão.

c) *O Código Administrativo de 1836: sua importância*

O ano de 1836 não terminaria sem ser publicado, em 31 de Dezembro, o primeiro Código Administrativo⁽²²⁾ português. Merece particular atenção o relatório que acompanha o Código assinado por Manuel da Silva Passos (Passos Manuel). Nele criticava-se o Decreto n.º 23 de Mouzinho da Silveira, pois embora tivesse introduzido o sistema administrativo «não foi calculado de modo que pudesse ser bem acolhido por uma nação ciosa das suas liberdades municipais» tendo buscado o legislador de 1832 inspiração em «instituições viciosas» de além dos Pirinéus. Mais concretamente, era criticada «a faculdade ilimitada concedida à Coroa de escolher os seus agentes administrativos» e dava-se conta da reacção negativa que a aplicação do Decreto provocou pelos «excessos e abusos cometidos pelos Provedores dos concelhos». Mais adiante, e noutro plano, o relatório menciona elogiosamente a Carta de Lei de 25 de Abril de 1835 que reformou o sistema administrativo segundo «os

(22) Deve dizer-se que a expressão «Código Administrativo» é enganadora, pois este Código, como os que se lhe seguiram, respeitam essencialmente à matéria de administração local. Sobre os sucessivos «códigos administrativos», cfr. M. CAETANO, «A Codificação Administrativa em Portugal (Um século de experiência: 1836-1935)», in *RFDUL*, ano II, 1934, pp. 324 e segs., e MAGALHÃES COLAÇO, *Lições de Direito Administrativo*, Lisboa, 1924, pp. 46 e segs.

princípios mais liberais» e o Decreto de 18 de Julho do mesmo ano que desenvolveu tais princípios. Já na parte final do relatório faz-se uma referência à redução do número de municípios (redução dos «círculos municipais») operada pelo Decreto de 6 de Novembro de 1836. Para Passos Manuel «a operação da supressão e mutilação dos concelhos era dolorosa» mas indispensável, pois dela dependia «a consolidação do sistema administrativo».

Entrando na parte dispositiva do Código verificamos que o art. 1.º dispunha que o território do continente e ilhas era dividido em distritos, subdividido em concelhos, compondo-se estes de uma ou mais freguesias. Em cada uma destas divisões havia um órgão deliberativo eleito pelos respectivos habitantes (art. 7.º).

Dispunha o art. 21.º que esse órgão era, no concelho, a Câmara Municipal composta de um número de vereadores que dependia do número de fogos que tivesse (art. 22.º). Votantes e elegíveis nas eleições municipais eram os cidadãos portugueses maiores de 25 anos com domicílio no concelho e que tivessem, no mínimo, uma renda anual de cem mil réis proveniente de «bens de raiz, indústria, emprego ou comércio» (arts. 25.º e 26.º). A eleição das Câmaras Municipais era feita anualmente e o Presidente da Câmara seria eleito pelos vereadores à pluralidade dos votos (arts. 33.º e 23.º) cabendo-lhe a execução das deliberações camarárias (art. 203.º).

O leque das atribuições camarárias era amplo (art. 82.º) abrangendo o poder de «consultar e deliberar sobre todas as necessidades do município» (§ 1.º do art. 82.º) (23). O § 3.º do mesmo artigo conferia às Câmaras Municipais poder tributário para ocorrer aos encargos do concelho. No que toca à tutela, ela era atribuída à Junta Geral de Distrito (art. 77.º, § 8.º), ao Conselho de Distrito (arts. 82.º, § 29.º, e 171.º, § 11.º) e às Cortes (art. 82.º, § 26.º, *in fine*). As matérias sujeitas a tutela eram limitadas e estavam definidas no Código.

Em cada concelho, havia um magistrado administrativo, representante do Governo, por este escolhido, mas de entre uma lista de cinco elementos saídos de eleição directa ocorrida na mesma ocasião da eleição da Câmara (art. 114.º). Esta forma especial de escolha do Adminis-

(23) Não é utilizada aqui a expressão interesses locais ou «interesses peculiares» do município que só aparece no Código de 1886 (art. 113.º).

trador do Concelho, que não teve continuidade na história da administração municipal portuguesa (passou a ser nomeado pelo Governo), obrigava o eleitor a depositar dois votos: um para a Câmara e outro para o Administrador. As funções que o Código lhe atribuía eram principalmente de natureza policial (fiscalização e inspecção) como se pode ver pela leitura do art. 121.º Servia por dois anos e podia ser reeleito. Como delegado do Governo estava submetido a uma cadeia hierárquica, sendo seu imediato superior o Administrador Geral (24) do Distrito.

Na paróquia, a Junta respectiva era composta por por 3, 5 ou 7 membros eleitos directamente tendo em conta o número de fogos e o Presidente da Junta era escolhida pelos membros da mesma reunidos com os substitutos. Havia um Regedor escolhido pelo Administrador do Concelho (e dele dependente) com base numa lista tríplice de membros eleitos pelos cidadãos da paróquia (arts. 150.º e 151.º). Cabia-lhe, para além de funções policiais, executar as deliberações da Junta (art. 203.º).

A nível distrital, a Junta Geral compunha-se de 13 procuradores (salvo Lisboa com 17 e Porto com 15) eleitos indirectamente por um colégio composto de eleitores do distrito (arts. 45.º e segs.). Os eleitores do distrito resultavam de eleições directas feitas a nível local (arts. 50.º e segs.). Este órgão reunia ordinariamente uma vez por ano e extraordinariamente sempre que o Governo o julgasse conveniente (arts. 69.º e 70.º). Entre as suas atribuições (art. 77.º) contavam-se as de natureza financeiras tais como «fazer a repartição das contribuições directas entre os concelhos do Distrito», estabelecer derramas e contrair empréstimos para as despesas de utilidade do distrito, e ainda de natureza tutelar (autorizar certas deliberações da Câmara Municipal). O Administrador Geral, magistrado administrativo representante do Governo, nomeado por decreto da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (art. 103.º) tinha amplas atribuições e competia-lhe executar as deliberações da Junta Geral (art. 203.º). O Código previa ainda a existência de um Conselho de Distrito composto por 4 membros eleitos por um ano pela Junta Geral Administrativa podendo a eleição recair não só sobre os procuradores que formavam a Junta Geral como sobre «quaisquer outros cidadãos de

(24) Após a Revolução de Setembro e subsequente reposição em vigor da Constituição de 1822 o Governador Civil, instituído pelo Decreto de 18 de Julho de 1835, passou a ser designado Administrador Geral, por força do art. 212.º da Constituição.

reconhecida probidade e inteligência» (arts. 161.º e segs.). A este órgão cabiam funções de natureza contenciosa, salvo as que fossem da competência dos tribunais judiciais, e pertencia-lhe também aprovar as contas das Câmaras Municipais (art. 172.º).

3. Breve referência à Constituição de 1838 e ao Acto Adicional à Carta de 1852

a) *Os princípios liberais da Constituição de 1838: sua diminuta influência na legislação da administração local*

Entretanto, foi publicada, na sequência da Revolução de Setembro, uma nova Constituição (1838) de conteúdo mais liberal que a Carta Constitucional. Tal como as Constituições que a precederam dedicava um título à matéria da administração local com a epígrafe «Do Governo Administrativo e Municipal». Este título era composto de 3 artigos e possibilitava uma ampla autonomia municipal. Com efeito apenas previa um Magistrado administrativo de nomeação régia junto de cada distrito administrativo (art. 129.º) ⁽²⁵⁾ e no que toca à administração municipal estabelecia que «em cada concelho uma Câmara Municipal eleita directamente pelo povo terá a administração económica do município na conformidade das leis» (art. 130.º). Finalmente, o art. 131.º estabelecia que, além dos magistrados e corpos electivos mencionados nos arts. 129.º e 130.º, haveria todos os mais que a lei determinasse. A Constituição de 1838 não teve, porém, significativa influência na administração municipal, tendo vigorado apenas até 1842, data em que a Carta foi restaurada.

Também o Acto Adicional à Carta, de 5 de Junho de 1852 que, no seu art. 11.º, com a epígrafe «Das Câmaras Municipais», recolhia por inteiro e literalmente o art. 130.º da Constituição de 1838, revogando as disposições da Carta referentes à administração municipal contidas nos arts. 133.º e 134.º, não trouxe significativa influência prática no que toca à administração municipal.

(25) O art. 129.º previa ainda a existência no distrito de uma Junta electiva e de um Conselho de Distrito igualmente electivo.

4. A consolidação da organização municipal portuguesa a partir de meados do séc. XIX

a) *O município, a freguesia e o distrito como autarquias locais*

Em 1836, estão já delineados traços essenciais da administração local do país que perdurarão até aos nossos dias.

É o que sucede, desde logo, quanto ao número e configuração territorial dos concelhos tendo-se operado apenas uma lenta redução do número de concelhos, especialmente durante o séc. XIX, fixando-se hoje em 305 para todo o território nacional.

Por outro lado, firmou-se a existência de três níveis de administração local: a freguesia, o concelho e o distrito. Destes, o concelho manter-se-á sempre como uma autarquia local dotada de órgãos eleitos, não sucedendo sempre o mesmo com os restantes que sofrerão os efeitos dos períodos de maior centralização administrativa.

Ainda é de anotar a presença, em cada um desses níveis, de um representante do poder central que é, no distrito, o Governador Civil, no concelho, o Administrador do Concelho e, na freguesia, o Regedor de Paróquia.

b) *O movimento pendular entre a centralização e a descentralização*

Sendo estes os elementos mais constantes verdade é que, ao longo do séc. XIX e princípios do séc. XX, foram introduzidas modificações mais ou menos duradouras por via de vários Códigos Administrativos que traduziam um movimento quase pendular de centralização, especialmente traduzida nos Códigos de 1842 e 1896 e de descentralização configurada no Código Administrativo de 1878 e na Legislação da I República de 1913. O movimento pendular vai continuar durante o século actual e, depois de um período fortemente centralizador que acompanhou o Estado Novo (1926/74), vive-se actualmente um período de descentralização iniciado com a Constituição de 1976 e subsequentes eleições autárquicas (1977).

É altura de dedicarmos atenção, ainda que muito breve, a cada um dos níveis territoriais de administração local autónoma com particular relevo para o município

CAPÍTULO II

O MUNICÍPIO COMO INSTITUIÇÃO NUCLEAR
DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

1. O Código Administrativo de 1842: sua duração e características centralizadoras. O Administrador do Concelho

O Código de 1836 não vai durar muito tempo e vai sofrer alterações num sentido de maior centralização administrativa. Criticava-se-lhe nomeadamente a existência de um grande número de cargos electivos (da freguesia ao distrito) e de breve duração, o que tinha dado más provas conduzindo a lugares de responsabilidade pessoas sem as qualidades mínimas exigidas para o respectivo desempenho de funções (26).

O Código Administrativo de 1842 (27) divide o território do continente e ilhas em distritos administrativos e estes em concelhos (art. 1.º) desaparecendo, como divisão administrativa, a freguesia (28).

No distrito, e tal como no Código de 1836, o Governador Civil era o magistrado administrativo (art. 3.º) nomeado por Decreto do Rei e, junto dele, havia um «corpo administrativo», a Junta Geral (art. 4.º, I), composta de procuradores eleitos pelas Câmaras juntamente com os Conselhos Municipais. A execução das deliberações da Junta cabia ao Governador Civil.

No que respeita à administração municipal ela continua a assentar na existência de uma Câmara Municipal composta por um número de vereadores proporcional ao número de fogos (29) e eleita por sufrágio

(26) Cfr. Relatório apresentado às Cortes na sessão da Câmara dos Deputados pelo Ministro do Reino, Fernandes Coelho, em 26 de Fevereiro de 1839, transcrito por M. CAETANO, «A Codificação...», pp. 343/344.

(27) Modificando profundamente o Código de 1836 e preparando já o presente Código contam-se diversas leis sendo de salientar as de 29 de Outubro de 1840, 27 de Outubro de 1841 e duas leis de 16 de Novembro de 1841. Sobre a administração municipal na vigência do Código de 1842, cfr. JUSTINO DE FREITAS, *Instituições de Direito Administrativo Português*, Coimbra, 1857, pp. 157 e segs.

(28) Continua, porém, a haver uma administração paroquial (Tít. V — arts. 290.º e segs.) embora de funções limitadas, como veremos adiante.

(29) Embora com um leque mais limitado (art. 7.º).

directo e censitário, e um Administrador de Concelho com entrada e voto consultivo em todas as sessões da Câmara (art. 97.º) (30).

As novidades residem no modo de designação do Administrador do Concelho que passa a ser, tal como o Governador Civil, nomeado por Decreto do Rei (art. 240.º), no aumento da duração do mandato dos vereadores de 1 para 2 anos (art. 47.º), na atribuição do cargo de Presidente da Câmara ao Vereador que obtivesse maior número de votos (art. 9.º) (31) e à instituição de um Conselho Municipal composto por um número de vogais igual ao número de vereadores da Câmara (art. 12.º) e que seriam os eleitores que pagassem maior quota de décima no concelho (art. 165.º) (32).

As matérias sobre as quais as Câmaras Municipais poderiam deliberar eram vastas, mas sujeitas a uma apertada tutela (cfr. arts. 121.º, § 1.º, e 125.º). Lobo d'Ávila (33) escreveu, a este propósito, que aos municípios faltava liberdade de acção porque quase nenhuma das suas deliberações se podia levar à execução sem a prévia aprovação do Conselho de Distrito e, em alguns casos, da Junta Geral, do poder legislativo ou do Governo.

Importa dedicar ainda um pouco de atenção à figura do Administrador do Concelho que, sendo agente do Governo, tinha entrada e voto consultivo em todas as sessões da Câmara Municipal tomando assento ao lado esquerdo, junto do Presidente. Dois aspectos merecem reflexão: um, a própria existência desta figura, que hoje nos parece estranha; outro, o da influência que exerceu na administração municipal.

Quanto ao primeiro aspecto Lobo d'Ávila nos seus «Estudos» avança a opinião, citando Garrett, de que tal se ficou a dever a um escrúpulo constitucional. Com efeito, a Carta determinava no seu art. 134.º que o Presidente da Câmara seria o mais votado dos vereadores eleitos (34) e, assim, por respeito a este artigo e porque o Governo não pres-

(30) Cfr. art. 212.º do Código Administrativo de 1836.

(31) Este artigo foi alterado pela Lei de 6 de Julho de 1855, regressando-se à eleição do Presidente da Câmara pelos vereadores.

(32) As atribuições do Conselho Municipal (art. 170.º) limitavam-se — não deixando de ser importantes — a discutir e resolver juntamente com a Câmara Municipal questões de natureza essencialmente financeira (empréstimos, impostos, aprovação do orçamento).

(33) LOBO D'ÁVILA, *Estudos de Administração*, Lisboa, 1874, p. 173.

(34) Esta disposição foi revogada pelo Acto Adicional de 1852. Cfr. Relatório de Almeida Garrett apresentado na Câmara dos Pares, na sessão de 21 de Janeiro de 1854,

cindia de ter, ao nível da administração concelhia, um representante da sua confiança, criou uma nova entidade: o Administrador do Concelho (35). Para Marcello Caetano a razão da permanência dos administradores do concelho encontra-se, antes, nas funções policiais que lhe estavam confiadas, pois, escreve, «num país que ainda em meados do séc. XIX era teatro dos feitos das guerrilhas e dos salteadores, o Administrador do Concelho prestava grandes serviços para segurança e defesa de vidas e bens» (36).

Certo é — e entramos no segundo aspecto — que o Administrador do Concelho exerceu uma enorme influência na administração municipal não se limitando à manutenção da ordem e segurança das populações. Lobo d'Ávila, na obra já mencionada, referia-se criticamente às «vastas e exorbitantes atribuições» que lhe eram conferidas pela nossa legislação administrativa, as quais o autorizavam, dizia, a ingerir-se em todos os assuntos de que dependia a vida local. E ia mais longe afirmando que a influência do administrador se fazia sentir de «modo preponderante na urna» em tempo de eleições (37).

Ao mesmo tempo que critica o Código de 1842 por o considerar demasiado centralizador, Lobo d'Ávila indica os elementos daquilo que constitui uma autêntica autonomia municipal e que são, para além do respeito do princípio eleitoral dos órgãos do município, a existência de largas atribuições, de liberdade de acção e de suficientes recursos financeiros (38). Estes elementos formam um conjunto que não pode ser dissociado, pois a falta de qualquer deles implica a ausência de uma verdadeira autonomia.

2. O Código Administrativo de 1878: de novo a descentralização

O Código Administrativo de 1842 esteve em vigor, como dissemos, até 1878, embora tivesse havido diversas tentativas de

in *Cadernos Municipais*, ano 2, n.º 3, 1979, pp. 95/96. Neste mesmo relatório A. Garrett critica o Código de 1842, apresentando um projecto de lei assente em bases mais liberais.

(35) LOBO D'ÁVILA, *Estudos...*, p. 181.

(36) M. CAETANO, *O Município...*, p. 19.

(37) LOBO D'ÁVILA, *Estudos...*, pp. 183/184.

(38) LOBO D'ÁVILA, *Estudos...*, p. 163.

reforma⁽³⁹⁾ e tivessem sido mesmo publicados dois códigos com vida efémera⁽⁴⁰⁾.

O Código de 1878, aprovado pela Câmara dos Deputados em 25 de Abril do mesmo ano, reflecte em boa parte as ideias contidas no Código de 1870, que não chegou a vigorar, e acolhe também alguns pontos de vista de Lobo d'Ávila expressos na obra já mencionada. Ele alarga a participação dos cidadãos na administração local ao dividir o território do continente e ilhas em distritos, concelhos e paróquias e ao instituir, em cada um destes níveis de administração, órgãos resultantes de eleições directas (art. 264.º), sendo estes, no distrito, a Junta Geral⁽⁴¹⁾, no concelho, a Câmara Municipal e, na freguesia, a Junta de Paróquia (art. 5.º)⁽⁴²⁾.

Em matéria de administração municipal desaparece, neste Código, o Conselho Municipal, mantendo-se a Câmara Municipal composta por 7 vereadores⁽⁴³⁾ e o Administrador do Concelho nomeado por decreto do Governo, sob proposta do Governador Civil (art. 196.º). O mandato dos vereadores era de 4 anos, mas com renovação parcial de 2 em 2 anos (art. 9.º). O Presidente da Câmara e também um Vice-Presidente seriam eleitos anualmente pelos vereadores (art. 13.º). As atribuições das Câmaras eram amplas (arts. 102.º a 105.º) e o órgão de tutela era a Junta Geral, corpo administrativo do distrito (art. 106.º).

O Código de 1878, pelo estabelecimento do princípio eleitoral dos órgãos deliberativos paroquiais, municipais e distritais, pela atribuição do exercício dos poderes de tutela a um órgão eleito (a Junta Geral de Distrito) e principalmente pela grande liberdade concedida em matéria financeira, que os municípios utilizaram largamente para proceder a obras e melhoramentos⁽⁴⁴⁾, ficou na história da nossa administração local

(39) Dessas tentativas dá notícia M. CAETANO, «A Codificação...», pp. 355 e segs.

(40) O primeiro, datado de 26 de Junho de 1867, foi declarado sem efeito por um Decreto ditatorial de 14 de Janeiro de 1868 publicado na sequência da revolta da «Jancirinha». O segundo, aprovado por Decreto ditatorial de 21 de Junho de 1870, e que deveria entrar em vigor em 1 de Janeiro seguinte, foi suspenso pelas Cortes em Dezembro de 1870.

(41) A execução das suas deliberações cabia à Comissão Distrital eleita pela Junta Geral (arts. 80.º e 90.º).

(42) O direito de votar foi alargado por Lei de 8 de Maio de 1878.

(43) A Câmara de Lisboa teria 13 e a do Porto 11 (art. 98.º, § único).

(44) Cfr. Relatório que acompanha o Código de 1886. Sobre o conteúdo amplamente descentralizador do Código de 1876 cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO, «Discurso proferido

como um diploma descentralizador e exactamente por tal motivo vai ser repostado parcialmente em vigor, em 1910, após a implantação da I República.

3. Os Códigos Administrativos de 1886 e 1895-1896: crise financeira e regresso a uma maior centralização

O Código Administrativo de 1886 marca o início de um período que vai durar até à I República (1910) caracterizado pelo refluxo da descentralização com fundamento nomeadamente em problemas financeiros ocorridos durante a vigência do Código de 1878. Não se pode dizer que este Código se situe em oposição ao de 1878, mas contém já disposições principalmente no que toca à «fazenda local» que anunciam a intenção de limitar as possibilidades de actuação das autarquias locais pela restrição da autonomia financeira (45). Assim, as deliberações das Câmaras Municipais que diziam respeito especialmente a matéria financeira eram provisórias (art. 118.º) só se tornando definitivas se não fossem suspensas, no prazo de 30 dias pelo Governador Civil (ouvido o tribunal administrativo do distrito) ou, algumas delas, pela Junta Geral (art. 121.º). Ainda, quanto às deliberações provisórias, as que mais directamente tocavam matéria financeira, não podiam ser tomadas sem prévio parecer dos 40 maiores contribuintes da contribuição predial do concelho (arts. 119.º e 118.º) (46).

Para além destas restrições de carácter financeiro, o Código de 1886 introduzia algumas alterações e novidades na nossa administração municipal que merecem ser apontadas: a redução para 3 anos do mandato dos corpos administrativos, sem renovação parcial; a representação das minorias na composição dos órgãos deliberativos eleitos; a faculdade conferida aos vogais dos corpos administrativos (e portanto das Câmaras) de

na Câmara dos Deputados, na sessão de 15 de Julho de 1887», in *Echos d'uma voz quasi extinta*, Porto, 1923, pp. 142 e segs. No mesmo discurso defende o Código de 1886 afirmando que ele apenas tentou travar os excessos que resultaram da aplicação do Código de 1876, sem pôr em causa os elementos da descentralização.

(45) Cfr. Relatórios do Código Administrativo de 1886 e do Código Administrativo de 1895.

(46) Por esta forma como que reaparecia o Conselho Municipal do Código de 1842.

recorrerem das decisões das maiorias (art. 32.º, § 2.º); a classificação dos concelhos em 3 ordens conforme a respectiva população; a previsão de um regime especial de administração mais descentralizado para os concelhos com mais de 40.000 habitantes que assim o desejassem. Entretanto, tinha já sido aprovada uma organização municipal especial para Lisboa por Lei de 18 de Julho de 1885 (47).

O Código Administrativo de 1886 sofreu em 1892 alterações motivadas essencialmente pela crise financeira existente no país (48) como resulta claramente do relatório que acompanha o Decreto de 6 de Agosto de 1892. Por este diploma foram extintas as Juntas Gerais de Distrito, sendo substituídas por Comissões Distritais de reduzidas atribuições; restringia-se também o âmbito de actuação das Juntas de Paróquia e, no que toca à administração municipal, estabeleciam-se limites rigorosos no recurso ao crédito, fazendo-o depender de autorização do Governo (arts. 24.º e segs.).

O Código de 1895, aprovado por Decreto ditatorial de 2 de Março de 1895, e de que é autor João Franco, mantém-se na linha de rigoroso controlo das finanças locais que o Código de 1886 já anunciara (49) e o Código de 1896, que foi o resultado da apreciação pelas Cortes do Código de 1895, tendo-lhe sido introduzidas algumas alterações (50) que não lhe retiram a feição centralizadora, vai durar até 1910.

O Código de 1896 previa a nomeação anual por decreto governamental dos Presidentes das Câmaras a favor das quais fosse consignado no orçamento do Estado um subsídio especial superior a determinado montante (art. 63.º). Tratava-se, como é bom de ver, de uma limitação muito séria na autonomia municipal. A Câmara Municipal tinha a

(47) Cfr. Relatório do Código Administrativo de 1886.

(48) Sobre a crise financeira, cfr. OLIVEIRA MARQUES, *História de Portugal*, vol. II — *Das Revoluções Liberais aos nossos dias*, 5.ª ed., Lisboa, 1968, p. 108.

(49) Este Código de 1895 trazia novidades na organização da administração municipal, pois classificava os concelhos em três ordens, ficando os de 3.ª (mais imperfeitos) com limitado número de atribuições (sendo o respectivo Presidente da Câmara nomeado pelo Governo e exercendo cumulativamente as funções de Administrador do Concelho) e agregados a concelhos de 2.ª ou 1.ª ordem, formando comarcas administrativas com competência para o respectivo território da comarca. No que toca às Juntas de Paróquia o Pároco passava de novo a ser o Presidente (art. 173.º).

(50) A classificação dos concelhos passou a ser de apenas duas ordens, desaparecendo os concelhos de 3.ª, bem como comarcas administrativas.

seu cargo, numa formulação que vinha já do Código de 1886, administrar os «peculiares interesses» dos povos da respectiva circunscção (...) (art. 42.^o).

A tutela, sob a forma de aprovação, estava confiada ao Governo, por meio de «decreto integralmente publicado na folha oficial» (art. 55.^o) e recaindo sobre empréstimos, criação de empregos, percentagens adicionais às contribuições directas do Estado; ainda estava confiada ao Governo para as deliberações, tomadas pelos municípios de 1.^a ordem, sobre os assuntos referidos no art. 56.^o (outra matéria financeira, regulamentos e contratos administrativos) e às Comissões Distritais para as deliberações, tomadas pelos municípios de 2.^a ordem, sobre os assuntos referidos no mesmo art. 56.^o As deliberações provisórias consideravam-se aprovadas, pelas entidades com poderes de tutela, passados 40 dias sob a entrega ao Administrador de Concelho ou de Bairro das cópias das deliberações sujeitas a aprovação (art. 56.^o, §§ 1.^o e 2.^o).

De mencionar ainda que as deliberações que implicavam encargos financeiros (empréstimos, criação e aumento de dotação de empregos, agravamento da percentagem de impostos directos ou indirectos) precisavam do parecer da maioria dos 40 eleitores maiores contribuintes domiciliados no concelho sem o qual as entidades de tutela não poderiam aprovar tais deliberações (art. 57.^o). Os poderes dos Administradores do Concelho continuavam, por sua vez, reforçados.

4. A Constituição Republicana de 1911 e a legislação administrativa subsequente: revitalização da autonomia local

A implantação da República, em 5 de Outubro de 1910, veio provocar importantes mudanças na administração local no sentido de uma forte descentralização. Logo, em 13 de Outubro de 1910, um decreto repunha em vigor, parcialmente, o Código Administrativo de 1878, considerado mais de acordo com o ideário republicano de descentralização, enquanto não fosse publicado um Código Administrativo elaborado de harmonia com o regime e os princípios republicanos ⁽⁵¹⁾.

O art. 2.^o do Decreto determinava, por sua vez, que enquanto não se procedesse a eleições locais seriam nomeadas comissões pelos Governadores

⁽⁵¹⁾ Decreto de 13 de Outubro de 1910 (Relatório e art. 1.^o), in *Corpos Administrativos — Legislação Usual*, Coimbra, s/d., p. 7.

dores Civis para os concelhos e para as paróquias. Só em 1913 foi publicada legislação que permitiu a realização de eleições.

Entretanto, foi publicada a Constituição de 1911 contendo as bases da administração local dentro das ideias descentralizadoras da República. Eram elas, nos termos do art. 66.º (52): 1.ª — a não ingerência do Governo (poder executivo) na vida dos corpos administrativos; 2.ª — a atribuição apenas aos «tribunais do contencioso» de competência para anular ou modificar as deliberações dos corpos administrativos quando ofensivas das leis e regulamentos; 3.ª — a divisão do poder local (a nível distrital e municipal) em deliberativo e executivo; 4.ª — o exercício do «referendum» nos termos que a lei determinasse; 5.ª — a representação das minorias nos corpos administrativos; 6.ª — a autonomia financeira dos corpos administrativos.

Estas bases estabeleciam assim, em sede constitucional, uma autêntica autonomia local e, particularmente, a autonomia municipal (53). Através delas acabava-se com a tutela administrativa (54) confiando-se apenas aos tribunais a fiscalização da legalidade da actuação dos corpos administrativos; consagrava-se a autonomia financeira, fundamento indispensável de uma verdadeira autonomia, e aprofundava-se, através do referendo, a democracia a nível local.

Só em 1913, como se disse, foi publicada legislação administrativa de acordo com as bases da Constituição de 1911. Não foi o anunciado e desejado Código Administrativo mas uma lei reguladora da organização, funcionamento, atribuições e competência dos corpos administrativos (Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913) a qual foi retocada pela Lei n.º 62, de 23 de Junho de 1916. Por estes diplomas dividia-se o território, continente e ilhas, em distritos, concelhos e freguesias e em cada uma destas divisões administrativas estabeleciam-se órgãos deliberativos eleitos directamente que eram, respectivamente, a Junta Geral, a Câmara Municipal e a Junta de Freguesia.

(52) Cfr. «Constituição de 21 de Agosto de 1911», in *As Constituições Portuguesas...*, pp. 185 e segs.

(53) MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa — Comentário*, Coimbra, 1913, p. 589.

(54) Escrevia Marnoco e Souza, que a expressão «tutela administrativa» era mesmo vexatória, pois os agregados administrativos locais podiam apreciar muito melhor os interesses que têm de administrar do que o poder central (cfr. *Constituição Política...*, p. 590).

No que respeita à administração municipal aparece uma estrutura nova, por força da base 3.ª do art. 66.º da Constituição, caracterizada pela existência de um órgão deliberativo numeroso que era a Câmara Municipal eleita directamente (55) por um período de 3 anos e constituída por um número variável de vereadores conforme a classificação dos concelhos (art. 88.º da Lei n.º 88) e um órgão executivo denominado Comissão Executiva, eleita pela Câmara, de entre os seus membros, e que funcionava permanentemente (arts. 91.º, 99.º, 46.º e 47.º da Lei n.º 88).

As Câmaras Municipais constituíam, no dizer do Prof. Marnoco e Souza, um pequeno parlamento local (56) e nele estava representada a oposição, por força da base 5.ª do art. 66.º da Constituição.

A figura do Administrador do Concelho mantinha-se, uma vez que o art. 1.º do Decreto de 13 de Outubro de 1910 repunha em vigor o Código de 1878, mas com funções limitadas.

5. A Constituição Política de 1933 e o Código Administrativo de 1936-40: centralização autoritária

Ao avanço descentralizador dado pela Constituição de 1911 vai suceder o impulso em sentido contrário da Constituição de 1933.

É certo que, nos termos do § 3.º do art. 5.º desta Constituição, as autarquias locais e assim o município (art. 125.º) eram elementos estruturais da Nação ao lado dos cidadãos, das famílias e dos organismos corporativos. Certo é também que, nessa qualidade, cabia-lhes participar na política e na administração geral e local (§ 1.º do art. 5.º). Porém, determinava o art. 127.º que a vida administrativa das autarquias locais estava sujeita à inspecção de agentes do Governo, podendo as deliberações dos respectivos corpos administrativos depender de autorização ou exigir a aprovação de outros organismos ou autoridades e ser submetida a «referendum». Verdade é também que, por força do art. 130.º, os corpos administrativos tinham autonomia financeira (57) e que as deliberações dos corpos administrativos só podiam ser modificadas ou anuladas nos casos e pelas formas previstas nas leis administrativas (art. 129.º).

(55) Podiam votar todos os cidadãos portugueses do sexo masculino, maiores de 21 anos que soubessem ler e escrever português (art. 1.º da Lei n.º 88), inscritos nos recenseamentos das respectivas circunscrições (art. 5.º da mesma Lei).

(56) MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política...*, p. 591.

(57) O art. 131.º limitava, porém, o poder tributário das autarquias locais.

O regime de administração local estabelecido pelo Código Administrativo de 1936, revisto em 1940, da autoria de Marcello Caetano, reproduzia o regime político autocrático então vigente⁽⁵⁸⁾. O território do continente era dividido em concelhos que se formavam de freguesias e se agrupavam em distritos e províncias (art. 1.º). Aparecia, assim, de novo, a província com órgãos próprios, o Conselho Provincial e a Junta de Província. O distrito, como veremos, não era propriamente uma autarquia local não possuindo, por isso, órgãos próprios; continuava, porém a dispor de um magistrado administrativo com a designação de governador civil⁽⁵⁹⁾.

No que respeita ao concelho, o Código definia-o como «o agregado de pessoas residentes na circunscrição municipal, com interesses comuns prosseguidos por órgãos próprios» (art. 13.º). Tais órgãos eram o Conselho Municipal, a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara Municipal (art. 15.º).

O Código Administrativo de 1936-40 representa, em aspectos fundamentais, uma ruptura com a tradição administrativa liberal. Desde logo, deixa de haver Câmaras Municipais eleitas directamente pelos cidadãos eleitores residentes no município⁽⁶⁰⁾. A Câmara Municipal era composta por um Presidente e um Vice-Presidente nomeados pelo Governo e por um número variável de vereadores⁽⁶¹⁾ eleitos pelo Conselho Municipal para um período de 4 anos (art. 36.º). Por sua vez, o Conselho Municipal com uma composição ampla e apenas duas reuniões ordinárias por ano (art. 29.º) era um órgão que reflectia a estrutura corporativa do regime político então existente e, assim, composto, para além do Presidente da Câmara e de representantes escolhidos pelas Juntas de Freguesia, por representantes dos sindicatos (ou secções concelhias), das entidades patronais, das Ordens (profissões liberais), da Misericórdia e das

⁽⁵⁸⁾ Em defesa da centralização («a descentralização é um luxo de países ricos») ver M. CAETANO, «Algumas notas sobre o problema da descentralização administrativa», in *O Direito*, n.º 8, 1935, pp. 226 e segs.

⁽⁵⁹⁾ Porém, após uma revisão da Constituição, em 1953, a província foi suprimida ficando no seu lugar o distrito.

⁽⁶⁰⁾ Apenas para as Juntas de Freguesia havia eleições directas, cabendo o direito de voto apenas aos «chefes de família» (art. 199.º). Uma detalhada descrição da administração local neste período encontra-se em M. CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.ª ed., Lisboa, 1973, pp. 308 e segs.

⁽⁶¹⁾ O número de vereadores dependia da classe (urbana ou rural) e da ordem (1.ª, 2.ª ou 3.ª) dos concelhos.

Casas do Povo ou de Pescadores. As funções deste órgão, para além da de eleger os vereadores e revogar, em certas condições, o mandato destes, eram de natureza consultiva (emitia pareceres sobre certas matérias) e deliberativa (votava as bases do orçamento ordinário, aprovava o plano de urbanização e as deliberações que carecessem da sua aprovação para se tornarem executórias) (62).

A Câmara Municipal continuava a ser o órgão principal da administração concelhia com um vasto campo de competências e nela pontificava o Presidente da Câmara, dados os poderes que lhe eram conferidos (art. 77.º). As deliberações da Câmara Municipal em matéria sanitária, municipalização de serviços, electricidade, empréstimos, careciam de aprovação do Governo. O Presidente da Câmara, nos termos do art. 76.º, orientava e coordenava a acção municipal, superintendia na execução das deliberações da Câmara e era o magistrado administrativo do concelho».

A intervenção do Governo no funcionamento da Câmara Municipal estava prevista com larga amplitude, indo desde a inspecção administrativa ao poder de transmitir instruções destinadas a uniformizar a execução das leis e o funcionamento dos respectivos serviços (arts. 372.º e segs.). Mas, o Governo podia ir mais longe e dissolver os corpos administrativos com o fundamento, entre outros de a sua gerência ser nociva aos interesses da respectiva autarquia (art. 378.º, n.º 1), podendo o concelho ser submetido ao regime de tutela e confiada a gerência dos interesses municipais a uma comissão administrativa (art. 384.º) quando ocorressem irregularidades que comprometessem gravemente os «interesses locais» (63). Desaparece nesta altura, como já referimos, a figura do Administrador do Concelho não significando isso que o Governo abdicava de ter um representante seu junto do município, mas que ele se tornava dispensável uma vez que o Presidente da Câmara, livremente nomeado pelo Governo, tinha a dupla função de chefiar a administração municipal e, tal como o Administrador do Concelho, de representar o Governo, como magistrado administrativo (art. 76.º).

(62) Desde posturas e regulamentos até às que envolvessem despesas significativas.

(63) Repare-se ainda que do Conselho Municipal não podiam fazer parte as pessoas que propagassem «doutrinas tendentes à subversão das instituições e principalmente da ordem social» (n.º 16 do art. 18.º) cabendo ao Presidente da Câmara declarar a exclusão do vereador eleito, invocando tal fundamento (art. 21.º). Era ainda esta uma forma de ingerência do Governo, através do Presidente da Câmara, nas autarquias locais.

Esta estrutura da administração municipal mantém-se até 1974, data em que, derrubado o regime político de cariz autoritário que a sustentava, vem a ser substituída por outra, cujas bases vão constar da Constituição da República Portuguesa de 1976 e que consagra, de forma inequívoca, uma ampla autonomia municipal. Será matéria a tratar mais adiante.

CAPÍTULO III

A FREGUESIA: UMA AUTARQUIA NA ÓRBITA DO MUNICÍPIO

1. A permanência da freguesia: períodos de maior autonomia; o papel do pároco e do regedor.

Ainda antes das reformas de Mouzinho da Silveira de 1832 e por Decreto de 26 de Novembro de 1830 ⁽⁶⁴⁾, publicado nos Açores (Angra), foram criadas as Juntas de Paróquia com o seguinte fundamento que merece uma transcrição integral: «Sendo necessário para o bom regimento e polícia dos povos que haja em todas as paróquias alguma autoridade local, que possua a inteira confiança dos vizinhos e que seja especialmente encarregada de prover e administrar os negócios e interesses particulares dos mesmos: manda a regência em nome da rainha que enquanto por lei constitucional não for devidamente estabelecida a nova ordem e administração municipal se guardem as seguintes disposições». E o art. 1.º do Decreto abria assim: «Haverá em cada paróquia uma junta nomeada pelos vizinhos da paróquia e encarregada de promover e administrar todos os negócios que forem de interesse puramente local». Repare-se que a organização legislativa da administração local começou pela paróquia e não pelos municípios, embora um decreto do dia seguinte (27 de Novembro) se referisse já a estes. E interessante é ainda verificar que eram amplas as atribuições que resultavam do Decreto abrangendo não só as referentes à Igreja e ao culto ⁽⁶⁵⁾ como as de

⁽⁶⁴⁾ *Collecção de Decretos e Regulamentos publicados durante o Governo da Regencia do Reino estabelecida na Ilha Terceira, Primeira Série, de 2 de Junho de 1830 a 27 de Fevereiro de 1832...*, pp. 39 e 49.

⁽⁶⁵⁾ Porque só com a implantação da República se operou a separação da Igreja e do Estado, as paróquias tinham a seu cargo as tarefas que hoje cabem à «Fábrica da

promover a saúde pública, vigiar sobre as escolas de primeiras letras, cuidar da conservação, limpeza e reparo das fontes e poços de uso comum, proceder à florestação para abastecimento de lenhas e madeiras bem como para formosura dos caminhos e lugares públicos, dirigir as obras públicas feitas à custa da freguesia, vigiar sobre a criação e educação dos expostos.

Porém, pouco depois, o Decreto de 16 de Maio de 1832 de Mouzinho da Silveira, também publicado nos Açores, determinava no seu art. 29.º *in fine*: «ficam extintas as juntas de paróquia».

O Decreto n.º 23 só pôde ser aplicado, como dissemos, em 1834, após o fim da guerra civil, e, logo em 1835, o Decreto de 18 de Junho, publicado no seguimento da Carta de Lei de 25 de Abril de 1835, instituiu de novo as Juntas de Paróquia com um número de membros variável tendo em conta o número de fogos.

Em 1836, com o Código Administrativo publicado no último dia do ano, o território era dividido em distritos, subdivididos em concelhos e compondo-se estes de freguesias (art. 1.º), havendo em cada, uma Junta de Paróquia (art. 7.º) composta de 3, 5 ou 7 membros conforme o número de fogos e eleitos pela população (embora com sufrágio limitado). O Presidente da Junta era escolhido pelos membros da Junta que, para o efeito, reuniam com os seus substitutos (art. 13.º). As freguesias possuíam também um Regedor que era escolhido pelo Administrador do Concelho de entre uma lista de três membros eleitos pela população. As atribuições estavam relacionadas com a administração dos bens da paróquia e da fábrica da Igreja e podiam requerer à Câmara Municipal o estabelecimento de posturas que fossem necessárias para o bom regulamento da freguesia sobre diversos assuntos de interesse local (art. 97.º, § 13.º). Na qualidade de «comissões de beneficência pública» cabia-lhes fazer o rol das pessoas necessitadas da freguesia, tratar do internamento em hospitais ou casas de asilo quando fosse caso disso, velar pelos expostos e fiscalizar o seu tratamento pelas amas (art. 97.º, § 16.º). As Juntas poderiam lançar, em certas condições, impostos (fintas ou derramas) sobre os paroquianos (arts. 97.º, § 7.º, e 98.º, § 8.º). Por sua vez, os Regedores de Paróquia dependiam do Administrador do Concelho e tinham funções ligadas principalmente à manutenção da ordem pública

Igreja», sendo aliás corrente a utilização desta expressão. Isto evidencia ao mesmo tempo a base religiosa desta comunidade local.

na freguesia, competindo-lhes ainda executar as deliberações da Junta (art. 203.º).

Costuma afirmar-se que as freguesias desaparecem da administração local em 1842 ⁽⁶⁶⁾ e invoca-se nesse sentido o art. 1.º do Código Administrativo de 1842 que dividia o território apenas em distritos e concelhos e o art. 306.º que dispunha que as Juntas de Paróquia não formavam parte da «organização da administração pública».

Só que não pode ignorar-se que este mesmo Código dedica o seu Tít. V exclusivamente à administração paroquial contendo nada menos do que 55 artigos. Verificamos, então, que o art. 290.º estabelece, em cada freguesia, uma Junta de Paróquia e um Regedor de Paróquia dispondo os artigos seguintes que a Junta de Paróquia é composta pelo pároco, que é vogal nato e Presidente, e por dois ou quatro membros eleitos pelos eleitores da paróquia conforme o número de fogos da freguesia. Mais se dispõe, neste Código, que as Juntas teriam um escrivão e um tesoureiro nomeados de entre os seus vogais ou fora deles (art. 292.º) e uma casa especial para reunir (art. 302.º). Na falta de casa especial poderiam reunir na sacristia, mas nunca na Igreja. Esta disposição sobre a possibilidade de reunião na sacristia, mas nunca na Igreja, vai repetir-se nos sucessivos códigos administrativos. As suas atribuições limitavam-se, segundo a expressão do mesmo Código, à administração da fábrica da Igreja, dos bens da paróquia e às tarefas que resultavam da sua qualidade de «comissões de beneficência» (art. 306.º), mas lendo com atenção verifica-se que as juntas de paróquia deviam promover a extinção da mendicidade arrolando as pessoas que têm direito a ser sustentadas pela beneficência pública, promover e solicitar os socorros de que elas carecessem, fiscalizar a criação dos expostos (art. 312.º) e ainda contrair empréstimos e fazer contratos para se efectuarem obras do interesse da paróquia (art. 317.º).

Nesta matéria de atribuições das autarquias locais é preciso ter em conta que não são apenas os códigos administrativos que as mencionam e que leis avulsas contêm frequentemente disposições sobre atribuições e competências das autarquias. Assim, um Decreto de 20 de Setembro de 1844, sancionado por Lei de 29 de Novembro do mesmo ano, autorizava as Juntas de Paróquia (bem como as Câmaras, as confrarias e

(66) M. CAETANO, *Manual...*, p. 353.

irmandades) a estabelecerem escolas para ambos sexos, onde não as houvesse pagas pelo Estado, e a darem gratificações aos párocos que quisessem ensinar as primeiras letras⁽⁶⁷⁾. E finalmente a Junta de Paróquia, na falta de outros meios de receita, poderia lançar fintas ou derramas pela forma de adicionais às contribuições pagas ao Estado, mediante autorização da Câmara Municipal (art. 325.º conjugado com o art. 139.º). Esta dependência em relação à Câmara, que já vinha, aliás, do Código de 1836, nota-se também noutros artigos como o 314.º: «A Junta de Paróquia deve requerer à Câmara municipal sobre quanto fizer a bem da administração da sua paróquia e representar superiormente quando não for atendida» e o 327.º: «A Junta dá anualmente contas perante a Câmara».

O Regedor de Paróquia agora era nomeado pelo Governador Civil, sob proposta do Administrador do Concelho, dependendo deste e exercendo funções de administração pública delegadas pelo Administrador (art. 341.º). Tinha por função executar as deliberações da Junta e fiscalizar a legalidade destas comunicando as ilegalidades ao Administrador (art. 342.º). O Regedor possuía ainda atribuições policiais (manutenção da ordem) nas quais era coajuvado por cabos de polícia, cuja nomeação propunha ao Administrador (art. 344.º).

Temos assim que as freguesias, embora com muitas limitações e apertada tutela, quer da Câmara quer do Conselho de Distrito, continuaram a ter um lugar na administração local não se podendo falar da sua desapareição com a vigência do Código de 1842.

Em 1878 é publicado um novo Código Administrativo (Rodrigues Sampaio) e com ele as freguesias adquirem um estatuto administrativo mais elevado. O território é dividido administrativamente em distritos, concelhos e paróquias (art. 1.º) sendo a Junta de Paróquia o corpo administrativo da freguesia (art. 5.º). A Junta de Paróquia era composta de 5 membros eleitos directamente pelos eleitores da paróquia ou paróquias agregadas (cfr. arts. 155.º e 3.º, § 1.º), sendo o Presidente escolhido pela Junta de entre os seus membros (art. 155.º). As atribuições eram amplas e além das tradicionais como a administração da fábrica da Igreja (art. 161.º), administração dos bens da Paróquia (art. 163.º) e de benefi-

⁽⁶⁷⁾ Cfr. *O Código Administrativo de 18 de Março de 1842*, anotado por J. M. LEITE E VASCONCELOS, Lisboa, 1849, p. 57, em anotação ao n.º XI do art. 133.º Sobre a administração paroquial neste período, cfr. A. X. SOUSA MONTEIRO, *Manual de Direito Administrativo Paroquial*, 3.ª ed., Coimbra, 1870.

cência (art. 165.º) eram incluídas matérias como caminhos vicinais, cemitérios paroquiais, conveniência da declaração de utilidade pública de expropriação de certos prédios (art. 167.º). A tutela era limitada e as Juntas de Paróquia tinham competência para o lançamento de impostos sobre a forma de percentagem sobre as contribuições gerais, predial, pessoal e industrial (arts. 170.º e 172.º).

O pároco, que deixou de ser Presidente e vogal nato, tomava parte e votava nas deliberações da Junta respeitantes aos interesses eclesiásticos da paróquia tomando assento à direita do Presidente (art. 115.º, § 2.º). À esquerda do Presidente ficava o Regedor, que assistia a todas as reuniões com voto consultivo. As deliberações da Junta eram executadas pelo seu Presidente (art. 169.º conjugado com o art. 108.º) e não pelo Regedor da Paróquia, como até então.

O Código de 1878 pelas amplas faculdades tributárias concedidas às autarquias locais e nomeadamente às freguesias foi objecto de fortes críticas⁽⁶⁸⁾. Assim se compreende que o Código de 1886, que lhe sucedeu, fosse mais apertado em aspectos financeiros (lançamento de impostos) ou outros que tivessem implicações nesse domínio (empréstimos de certo montante, criação de empregos) determinando que as deliberações das Juntas de Paróquia fossem provisórias nesta matéria e sujeitas à aprovação superior da Câmara Municipal ou do Governador Civil (arts. 190.º a 193.º). Mas, no restante, este Código mantinha a anterior divisão administrativa do território. A Junta de Paróquia composta de 3 ou 5 membros conforme o número de habitantes (art. 180.º) continuava a ser eleita directamente e o pároco continuava a votar nas deliberações mas apenas sobre assuntos eclesiásticos. Em matéria de atribuições é de referir a formulação contida no art. 188.º: «A Junta de Paróquia tem a seu cargo em geral administrar os bens e interesses peculiares da paróquia». Em matéria de tutela é de mencionar o envio de um resumo das deliberações ao Administrador do Concelho e também à Câmara em certos casos (art. 187.º). O Regedor continuava a ser imediato delegado e representante do Administrador do Concelho nomeado, sob proposta deste, pelo Governador Civil (art. 254.º). O Código Administrativo de 1886 usa a designação de paróquia no art. 1.º (divisão administrativa), mas usa frequentemente a designação de freguesia (cfr. arts. 2.º e 3.º).

⁽⁶⁸⁾ «Houve juntas de paróquia que chegaram a lançar 200% sobre as contribuições directas do Estado», cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO, «Discurso...», p. 150.

2. A crise de 1892: perigo de extinção da freguesia

As restrições financeiras introduzidas por este Código parecem não terem sido suficientes e, em 1892, surge um decreto que coloca a freguesia numa situação difícil. Veja-se só o que se escreve no preâmbulo do Decreto de 6 de Agosto de 1892: «Não ousou propor a V. Magestade a extinção das paróquias. Profundamente radicada nos costumes do país, a instituição das juntas de paróquia tem ainda por si corresponder a uma verdadeira necessidade pública». E logo a seguir: «o seu natural destino é a gerência dos negócios atinentes à fábrica da igreja paroquial e o desempenho de algumas funções de beneficência. E limitadas a este modesto fim as juntas de paróquia prestam um serviço importante (...)». Depois de se afirmar que «mas além disto não podem ir» rematava-se deste modo: «Foi realmente infeliz a experiência que se fez, exaltando a administração da paróquia à categoria de uma administração civil». Criticava-se-lhes, efectivamente, a falta de meios humanos (falta de gente capaz) e exagero nos gastos, com insensato recurso ao crédito. As suas atribuições passariam, em regra, para as Câmaras Municipais que veriam dilatada a sua esfera de acção. O art. 16.º deste Decreto determinava que ficam «pertencendo às juntas de paróquia simplesmente a administração dos bens e rendimentos da fábrica da igreja paroquial e suas dependentes bem como o encargo de comissões de beneficência das respectivas freguesias passando para as Câmaras Municipais as atribuições que, pelos arts. 188.º a 192.º do Código Administrativo de 1886, pertenciam às Juntas de paróquia (art. 15.º).

Tratou-se em termos legislativo do ponto mais baixo da administração paroquial desde 1832, data em que foram formalmente extintas as Juntas de Paróquia, como vimos. No entanto, alguns anos depois, o Código de 1896, sem reabilitar as paróquias ao nível do Código de 1878, ou mesmo de 1886, mantém-nas na divisão administrativa do território, ao lado dos distritos e concelhos (art. 1.º), estabelece um número de 3 vogais para as freguesias até 1.000 habitantes e de 5 para as que tivessem mais de 1.000 e reconduz o pároco à condição de vogal nato e Presidente da Junta de Paróquia. As atribuições são amplas dentro do âmbito local (caminhos vicinais, declaração de utilidade pública de expropriação, cemitérios, fundação de estabelecimentos de utilidade para a paróquia, etc.) mas sujeitas a apertada tutela por parte do Governador Civil (art. 180.º) e até do Governo (art. 179.º). Deviam ser enviadas

cópias das actas das sessões da Junta ao Administrador do Concelho (art. 181.º). Podiam lançar derramas, contrair empréstimos (neste caso deviam ser ouvidos os vinte eleitores da paróquia maiores contribuintes da contribuição predial (arts. 176.º, n.º 19, e 177.º) e nomear empregados.

De referir que o País viveu no fim do século passado uma grave crise financeira e que ela explica também em boa parte a atitude restritiva tomada em relação às autarquias locais e consequentemente às freguesias.

3. A legislação da I República e subsequente

Chegamos entretanto à legislação da I República que se apresenta como muito favorável às freguesias. Essa legislação tinha por base a Constituição de 1911 que dava especial relevo à descentralização administrativa. O território continuava a ser dividido em distritos, concelhos e paróquias civis como resultava do art. 2.º da Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913. Atente-se na designação «paróquias civis» que reflectia a separação do Estado das Igrejas, decretada em 20 de Abril de 1911, deixando as Juntas de Paróquia de ter quaisquer atribuições no domínio da administração da fábrica da Igreja, como até então. A designação «paróquia civil» foi substituída pela de freguesia em 1916, passando a designar-se por «Junta de Freguesia» o respectivo órgão (art. 2.º da Lei n.º 621, de 23 de Junho de 1916). As Juntas de Freguesia eram eleitas directamente e o sufrágio era alargado. O mandato era de três anos e na sua 1.ª sessão as Juntas de Freguesia elegiam o Presidente e o Vice-Presidente. O sistema eleitoral previa a representação de minorias e, assim, nas eleições para a Junta de Freguesia as listas deveriam ter um número de candidatos inferior ao número dos que deviam ser eleitos.

As atribuições das Juntas de Freguesia, na I República, abrangiam os domínios tradicionais dos caminhos vicinais, ruas e praças da freguesia, cemitérios, fontes, administração de bens e rendimentos da paróquia e fundação de estabelecimentos de utilidade paroquial (art. 146.º da Lei n.º 88). Certas deliberações estavam sujeitas a referendo dos eleitores da freguesia (art. 147.º da mesma Lei) ⁽⁶⁹⁾. No que toca ao pessoal, as Jun-

⁽⁶⁹⁾ Sobre o referendo local na I República, que acabou por ter reduzida expressão, ver R. LEITE PINTO, *Referendo Local e Descentralização Política*, Coimbra, 1988, pp. 64/66.

tas de Freguesia teriam um secretário e um tesoureiro, nomeados por concurso nas paróquias de mais de 1.000 habitantes, tendo o secretário para além de emolumentos, um vencimento arbitrado pela Junta que poderia variar de freguesia para freguesia, conforme as circunstâncias (art. 163.º). Por sua vez, o tesoureiro teria um ordenado fixo ou uma percentagem nas receitas que cobrasse (art. 164.º). As Juntas de Freguesia teriam ainda os demais empregados que fossem precisos para o bom desempenho dos serviços da freguesia (art. 165.º). No domínio financeiro, as freguesias auferiam receitas não só do rendimento de bens próprios, como de taxas e multas e ainda do produto das contribuições directas (art. 155.º). As contribuições directas consistiam numa percentagem adicional às contribuições gerais, predial, industrial e sumptuária e numa percentagem sobre os rendimentos em que não incidissem aquelas contribuições (art. 157.º). As Juntas de Freguesia poderiam exigir ainda dos paroquianos um dia de trabalho por ano (art. 158.º). Em termos de tutela ela estava restrita à legalidade e as Juntas só podiam ser dissolvidas pelos Tribunais Administrativos e em casos muito limitados. No entanto, os Presidentes das Juntas de Freguesia deveriam enviar, no prazo de 20 dias, um resumo das deliberações que tivessem tomado ao Agente do Ministério Público para efeitos de verificação da legalidade (art. 32.º da Lei n.º 621). Acresce que os representantes do M.º P.º podiam assistir às sessões (art. 145.º, conjugado com o art. 92.º da Lei n.º 88). O Regedor mantinha-se nos termos regulados pelo Código de 1878 que a República tinha mandado repor em vigor (art. 1.º do Decreto de 13 de Outubro de 1910). A criação de novas freguesias era regulada pelo art. 3.º da Lei n.º 621 notando-se a preocupação de não se criarem freguesias demasiado pequenas.

E assim chegamos rapidamente ao Código Administrativo de 1940 norteado por princípios que se afastam dos que até agora vimos. São os princípios autoritários do corporativismo a substituir os princípios liberais. Numa formulação diferente dos códigos anteriores dizia, na sua formulação inicial, o art. 1.º do Código de 1940: «o território do continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos e províncias»⁽⁷⁰⁾. A divisão administrativa centrava-se assim em volta do concelho. As freguesias eram definidas como «o agregado

⁽⁷⁰⁾ Mais tarde desapareceu a referência às províncias, por supressão destas. Ver, *infra*, Cap. IV.

de famílias que, dentro do território municipal, desenvolvia uma acção social comum por intermédio de órgãos próprios» (art. 196.º). Órgãos da administração paroquial eram as famílias e a Junta de Freguesia (art. 97.º). Estas eram eleitas pelas famílias, representadas pelos respectivos chefes (art. 199.º). Chefe de família era, tipicamente, o homem com família legitimamente constituída que com ele vivesse em comunhão de mesa e habitação e sob a sua autoridade (art. 200.º, n.º 1). Também se consideravam chefes de família o cidadão português, maior ou emancipado com mesa, habitação e lar próprios e finalmente a mulher portuguesa viúva, divorciada ou judicialmente separada, ou solteira, maior ou emancipada, desde que reunisse cumulativamente os seguintes requisitos: reconhecida idoneidade moral; vivendo inteiramente sobre si; e tendo a seu cargo ascendentes, descendentes ou colaterais. As Juntas eram compostas de 3 vogais eleitos por 4 anos sendo um Presidente, outro secretário e outro tesoureiro (arts. 249.º e 247.º). As atribuições cobriam os domínios tradicionais e conseqüentemente a administração de bens da paróquia, caminhos vicinais, fontes, cemitérios, mercados, utilização dos baldios, instituições de utilidade paroquial, passagem de atestados e ainda era conferida especial atenção às atribuições de assistência (socorro às pessoas necessitadas, protecção das crianças pobres, estabelecimento de cantinas junto das escolas primárias, colónias de férias, aulas de ginástica infantil, tratamento dos expostos, internamento de alienados, condução dos enfermos para os hospitais, subsídios aos estudantes pobres, etc.).

Note-se que a Junta de Freguesia era o único órgão da administração autárquica que, no regime corporativo, era eleito directamente e por inteiro, embora com as restrições acima definidas às quais o art. 201.º, n.º 5, acrescentava ainda a de não propagar «doutrinas tendentes à subversão das instituições e princípios fundamentais da ordem social». No domínio financeiro, estabelecia o art. 777.º do Código Administrativo de 1940 que constituíam receita ordinária da freguesia: os subsídios do município e o produto do imposto de prestação do trabalho que por ele seja cedido, o rendimento dos bens próprios, o produto das taxas pelo uso dos bens paroquiais, o rendimento dos mercados e cemitérios. Era proibido às freguesias contrair empréstimos mas permitia-se-lhes, para acorrer a necessidades urgentes, o lançamento de derramas cujo produto só poderia ser aplicado em obras e melhoramentos públicos (art. 781.º). Em matéria de tutela, o Presidente da Câmara tinha um papel especial

dele dependendo a aprovação de certas deliberações e das posturas elaboradas pela Junta de freguesia (art. 255.º, §§ 1.º e 2.º) e cabia-lhe «fiscalizar o funcionamento das juntas de freguesia e serviços paroquiais, dando indicações e transmitindo instruções aos presidentes no sentido de se obter o melhor rendimento e a mais perfeita coordenação da actividade de todos os corpos administrativos do concelho, dentro dos limites estabelecidos na lei» (art. 376.º, n.º 1). Participava ainda ao Governador Civil as irregularidades verificadas no funcionamento das Juntas de Freguesia (art. 376.º, n.º 2). Acrescente-se que competia ao Presidente da Junta colaborar com o Presidente da Câmara Municipal em tudo o que fosse de interesse para a freguesia (art. 262.º, n.º 2). De salientar, contudo, a permissão conferida às Juntas de Freguesia de se associarem, em certas condições, com vista à prossecução em comum dos fins que coubessem dentro das suas atribuições e nomeadamente dos fins de assistência (art. 266.º). A união das freguesias era obrigatória em Lisboa e Porto (art. 268.º). Uma palavra ainda sobre o Regedor que era nomeado e livremente exonerado pelo Presidente da Câmara (art. 272.º) e que estava na directa dependência deste ⁽⁷¹⁾. Cabia-lhe entre outras tarefas executar e fazer executar todas as ordens e deliberações municipais que lhe fossem comunicadas pelo Presidente da Câmara, participar a este todas as irregularidades que notasse na administração paroquial, tomar providências para assegurar a ordem, segurança e tranquilidade públicas (art. 277.º). Podia ser coadjuvado nas suas funções por cabos de polícia nomeados pelo Presidente da Câmara, sob sua proposta (art. 280.º).

Esta digressão histórica permitiu-nos ver que as freguesias mantiveram sempre uma Junta de Paróquia eleita pelos habitantes (embora com um sufrágio mais ou menos restrito) — sem esquecer a presença, em certos períodos, do pároco como vogal nato e Presidente — a quem eram confiada a administração dos assuntos de interesse local. Permitiu-nos ainda verificar que as Câmaras Municipais sempre tiveram sobre elas um papel preponderante em vários aspectos, nomeadamente o de tutela. Certo que oscilaram entre uma maior ou menor descentralização, mas nisto acompanharam um movimento que atingiu as demais autarquias locais. Importa frisar de novo que as freguesias não sofreram, como os concelhos, uma profunda reforma territorial. Assim, as freguesias são,

(71) Nos concelhos de Lisboa e Porto não existia a figura do Regedor (art. 272.º).

em geral, mais antigas que muitos concelhos. O número de freguesias nunca foi objecto de grande alteração a não ser na Lei de administração civil de 26 de Junho de 1867 que não chegou a entrar em vigor apesar de publicada e em que se previa a redução substancial do número de freguesias e de concelhos. Por força do Decreto de 10 de Dezembro do mesmo ano o número de concelhos seria reduzido para 178 e o número de freguesias (designadas paróquias civis) passaria para 1093.

CAPÍTULO IV

O DISTRITO: UMA VIDA ATRIBULADA COMO AUTARQUIA LOCAL

1. O distrito como criação do regime liberal; períodos de maior e menor autonomia; o papel preponderante do Governador Civil

O distrito tem uma vida atribulada na nossa organização administrativa local.

Vem já referido expressamente e de modo desenvolvido na Constituição de 1822, ocupando todo o Cap. I do Tít. VI, com seis artigos, dizendo-se, no primeiro, que «haverá em cada distrito um Administrador Geral, nomeado pelo Rei, ouvido o Conselho de Estado» e que «a lei designará os distritos e a duração das suas funções» (art. 212.º). Os artigos seguintes estabelecem não só a estrutura da organização distrital que incluiria, para além do Administrador Geral, uma Junta Administrativa, que o auxiliaria no exercício das suas funções, e composta, em regra, de tantos membros quantas fossem as Câmaras do distrito (art. 213.º), como definem princípios muito gerais sobre atribuições e competências (arts. 215.º e 216.º) e remetendo para uma lei a publicar a concretização destes preceitos (art. 217.º).

No entanto, o distrito já não aparece na Carta Constitucional de 1826, que apenas faz referência, aliás muito breve, às províncias, enumerando-as no § 1.º do art. 2.º e estabelecendo no art. 132.º que «a administração das Províncias ficará existindo do mesmo modo que actualmente se acha, enquanto por lei não for alterada». Também o distrito não faz parte da divisão administrativa do território operada pelo Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, de Mouzinho da Silveira (pro-

víncias, comarcas e distritos) e só pela Carta de Lei de 25 de Abril de 1835 e subsequente Decreto de 18 de Julho do mesmo ano, que a regulamenta, entra efectivamente na organização administrativa territorial como autarquia local. A partir de então vai acompanhar o movimento pendular da administração local portuguesa vivendo períodos de maior autonomia como os da vigência dos Códigos Administrativos de 1836 e 1878 e das Leis da República e outros de maior apagamento.

O Código Administrativo de 1836 acolheu a legislação já referida de 1835 e o território do continente e ilhas era dividido em distritos administrativos, sendo estes subdivididos em concelhos, que se compunham de freguesias (art. 1.º). Nos termos do art. 2.º e no que toca ao continente remetia-se para o Decreto de 6 de Novembro de 1836 o número e denominação dos distritos e o art. 4.º dividia as ilhas adjacentes em 3 distritos, nos Açores, formando a Madeira e Porto Santo o distrito administrativo do Funchal.

Os distritos, como dissemos, possuíam um corpo administrativo que era a Junta Geral do Distrito composta de 13 procuradores eleitos⁽⁷²⁾ indirectamente por um colégio composto de eleitores de distrito. Os eleitores de distrito resultavam de eleições directas feitas a nível local nos termos regulados pelos arts. 51.º e segs. do Código. As Juntas Gerais reuniam uma vez por ano convocadas pelo Administrador Geral e extraordinariamente convocadas pelo Governo. Entre as suas atribuições contavam-se, algumas de natureza financeira («fazer a repartição das contribuições directas entre os concelhos do Distrito», estabelecer derramas e contrair empréstimos para as despesas de utilidade do distrito e de natureza tutelar (autorizar certas deliberações da Câmara Municipal). Em cada distrito havia um magistrado administrativo representante do Governo com a denominação de Administrador Geral — algum tempo depois tomou o nome de Governador Civil que mantém até hoje — nomeado por decreto da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (art. 103.º) e dispendo de amplos poderes. Cabia-lhe velar pela boa administração pública no âmbito do distrito nas mais diversas matérias e exercer funções de tutela sobre os corpos administrativos eleitos (arts. 105.º e segs. e 208.º). Cabia-lhe também executar as deliberações

(72) Para o distrito de Lisboa o número de procuradores era de 17 e para o distrito do Porto era de 15 (art. 46.º).

da Junta Geral (art. 203.º) e tinha debaixo das suas ordens os Administradores de Concelho (art. 124.º, § 1.º)

O Código de 1836 previa ainda um Conselho de Distrito presidido pelo Administrador Geral e composto de 4 membros eleitos por um ano pela Junta Geral Administrativa, por escrutínio secreto (arts. 161.º e segs.). Reunia duas vezes por semana (art. 169.º) e actuava como instância de recurso das deliberações das câmaras municipais, atendia as reclamações de cidadãos e exercia ainda diversas outras funções como, p. ex., a aprovação das contas das Câmaras Municipais (art. 171.º) (73).

O Código Administrativo de 1842 mantinha o distrito na divisão territorial e determinava, no art. 3.º, que este era administrado por um magistrado com a denominação de Governador Civil. O art. 4.º previa, junto do Governador Civil, um corpo eleito denominado Junta Geral. A Junta Geral de Distrito continuava a ser composta por 13 procuradores mantendo-se o número mais elevado previsto para Lisboa (17) e Porto (15), conforme determinava o art. 182.º Entretanto, eram eleitos agora por forma diferente. As Câmaras reunidas com os Conselhos Municipais procediam à eleição dos procuradores gerais (art. 183.º) competindo ao Governador Civil, reunido com o Conselho de Distrito, determinar o número de procuradores por concelho na medida da sua população (art. 184.º). A Junta Geral reunia ordinariamente uma vez por ano (art. 197.º) e as respectivas deliberações continuavam a ser executadas pelo Governador Civil (art. 217.º). As atribuições de natureza deliberativa e consultiva não diferiam substancialmente das já existentes (arts. 215.º e segs.).

O Código de 1842 previa ainda a existência de um tribunal administrativo com a designação de Conselho de Distrito composto pelo Governador Civil (Presidente) e 4 vogais nomeados pelo Rei, sob proposta da Junta Geral (arts. 5.º e 266.º). Tratava-se agora de dar claramente ao Conselho de Distrito também a natureza de órgão jurisdicional que já resultava do Código anterior.

O período de maior fulgor do distrito como autarquia local só vai surgir, porém, com o Código Administrativo de 1878 que divide o território do continente e ilhas «em distritos administrativos, os distritos em concelhos e os concelhos em paróquias».

(73) O distrito volta a ter referência expressa na Constituição, aliás efémera, de 1838 no seu art. 129.º mantendo-se em vigor o Código Administrativo de 1836.

No distrito mantém-se, como corpo eleito, a Junta Geral mas acrescenta-se uma «comissão executiva» dela delegada (art. 5.º, § único). Os procuradores, que fazem parte da Junta, são eleitos directamente pelos concelhos (art. 39.º) e são em número de 21, excepto Lisboa (25) e Porto (23). Na sua primeira reunião (art. 80.º) a Junta elege, de entre os seus vogais, uma Comissão Distrital composta por três membros que é a já mencionada «comissão executiva». A esta cabe — o que constitui uma importante novidade — executar e fazer executar as deliberações da Junta geral e representar o distrito, secundarizando-se assim o papel do Governador Civil que se mantinha como representante do Governo e por este livremente nomeado (art. 180.º). A Comissão Distrital poderia ainda exercer algumas das atribuições da Junta sempre que houvesse urgência e a respectiva importância não justificasse a convocação extraordinária desta (art. 90.º, n.º 4). As atribuições da Junta eram amplas e tomadas na qualidade de «administradora e promotora dos interesses distritais», de «autoridade tutelar da administração municipal e paroquial» e como «auxiliar da execução de serviços do interesse geral do Estado» (art. 52.º). De apontar que o facto de a Junta exercer funções de tutela sobre os municípios e paróquias não determinou uma dependência excessiva destas autarquias em relação à Junta Geral não só por ela ser exercida apenas em casos devidamente limitados, como ainda por se tratar de um órgão eleito. O Código Administrativo de 1878 concedia amplas faculdades tributárias às autarquias locais e disso beneficiava igualmente o distrito (art. 59.º).

Noutro campo, mantem-se, com atribuições consultivas e contenciosas, o Conselho de Distrito (art. 241.º) composto pelo Governador Civil, que preside e quatro vogais nomeados pelo Governo sobre lista proposta pela Junta Geral, devendo dois, pelo menos, ser bacharéis formados em direito (arts. 231.º e 232.º). Sobre matéria contenciosa o Conselho de Distrito actuava como Tribunal de primeira instância indicando o Código as matérias sobre as quais incidia (art. 243.º) e um capítulo sobre «formas do processo e decisões» (arts. 244.º a 263.º).

A situação de ampla autonomia dos distritos vai alterar-se com o Código de 1886 e a respectiva justificação consta do relatório que o acompanha tendo especialmente a ver com as exageradas «liberdades concedidas aos corpos administrativos mormente em matéria tributária». Certas atribuições como as de viação distrital foram transferidas para o Governo.

De qualquer modo mantém-se a Junta Geral com um número de procuradores em número não inferior a 21 nem superior a 25, eleitos directamente pelos eleitores das respectiva circunscrição (arts. 3.º, 4.º, 34.º e segs.) e mantém-se, como órgão executivo, a Comissão Distrital composta por 3 procuradores e funcionando permanentemente (arts. 85.º e 87.º, § único).

Sobre um conjunto de assuntos, a maior parte deles com implicações financeiras, a Junta Geral deliberava provisoriamente (art. 55.º) só se tornando definitivas se não fossem suspensas pelo Governo por «ilegais ou contrárias ao interesse público» (art. 56.º). Para efeito deste controlo é de ter em conta que o Presidente da Junta Geral tinha o dever de enviar ao Governador Civil um resumo (que também faria publicar num dos jornais da capital do distrito ou, não existindo jornal, afixaria à porta do edifício do governo civil) das deliberações tomadas pela Junta. O Governador Civil, para além de conhecimento imediato ao Ministério Público, remetia ao Governo os documentos recebidos com informação relativa às deliberações que tivesse por ilegais ou contrárias ao interesse público (arts. 48.º e 217.º, n.º 17). As deliberações tornavam-se definitivas se o Governo não as suspendesse no prazo de 40 dias, sendo estes contados a partir da data do recibo que o Governador Civil era obrigado a passar «para os efeitos legais» na altura da recepção dos documentos (arts. 56.º e 48.º, § 1.º). Acrescente-se que o Governador Civil poderia assistir às sessões da Junta, sendo ouvido quando o pedisse e podendo formular as propostas que entendesse convenientes (art. 43.º).

No domínio do contencioso importa referir o funcionamento, na sede de cada distrito, de um Tribunal Administrativo composto por três juizes togados nomeados por decreto do Governo (arts. 268.º e 269.º). Pretendia-se deste modo pôr termo aos abusos cometidos pelo Conselho de Distrito evidenciados no Relatório do Código.

A situação de progressivo apagamento do distrito não pára e por Decreto de 6 de Agosto de 1892, publicado no uso de autorização legislativa de 26 de Fevereiro do mesmo ano, são extintas as Juntas Gerais de Distrito ficando em sua substituição as Comissões Distritais. Esta extinção é justificada no preâmbulo do Decreto, afirmando-se que elas não deram bons resultados e não se justificam nem «pela tradição ou necessidade administrativa», nem pelo apoio da opinião pública. E acrescenta-se: «Desconhecida no antigo regime, criada depois artificialmente, esta instituição surgiu de improviso para satisfazer o ideal doutrinário

que, ao lado de cada magistratura singular, colocava uma corporação colectiva; mas nunca se aclimou bem entre nós (...).

A Comissão Distrital, com atribuições limitadas (art. 8.º), era composta por 5 vogais escolhidos por um colégio de delegados designados pelas Câmaras Municipais que reunia na casa da Câmara do concelho capital do distrito (art. 2.º, § 1.º). Só poderiam ser vogais os cidadãos residentes no concelho capital do distrito (art. 3.º) e as suas funções eram obrigatórias e gratuitas (art. 4.º). O distrito era representado pelo Governador Civil e, em juízo, pelos agentes do Ministério Público (art. 14.º).

Com o Código Administrativo de 1896, que vai durar até à República, a situação dos distritos melhora teoricamente um pouco, pois mantendo-se embora a extinção das Juntas Gerais, são considerados pessoas morais (art. 416.º) e as Comissões Distritais são «corpos administrativos» ainda que eleitos indirectamente (arts. 4.º e 5.º). Contudo, a Comissão Distrital é o único «corpo administrativo» eleito indirectamente (art. 5.º) e tem atribuições muito limitadas (art. 35.º) e uma composição um tanto anómala pois dela faz parte o Governador Civil, que preside, o auditor administrativo, nomeado por decreto governamental precedendo concurso documental e com funções de natureza contenciosa (arts. 307.º, 309.º e 310.º) e 3 vogais eleitos por um colégio de delegados designados pelas Câmaras Municipais do distrito (arts. 234.º e segs.). O Governador Civil domina como «superior magistrado administrativo do distrito» (art. 243.º) e «chefe da administração activa» nele exercida (art. 248.º).

Nos termos do art. 307.º as questões contenciosas da administração pública eram julgadas em primeira instância pelas Comissões Distritais juntamente com o auditor (art. 323.º), pelos auditores administrativos (art. 325.º) ou ainda pelos juizes de direito (art. 324.º).

Um período de novo e último fôlego do distrito vai surgir com a implantação da República em 1910. Assim, por um Decreto de 13 do mesmo mês é reposto em vigor o Código Administrativo de 1878 reocupando o distrito o lugar de proeminência que então tivera. Por sua vez é aprovada a Constituição de 1911 e, nos termos do art. 66.º, consagra-se o «poder distrital» ao lado do municipal e um conjunto de princípios de ampla descentralização administrativa. No entanto, só com a Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913, se estabelece o regime administrativo republicano e a nível distrital instituem-se as Juntas Gerais de Distrito, órgãos deliberativos com a competências definidas no art. 45.º, e compostas por procuradores eleitos directamente pelos respectivos concelhos ou bairros

e em proporção com a população destes (art. 39.º). As Comissões Executivas do Distrito compõem-se de 3 ou 5 membros tendo em conta o número de procuradores das respectivas Juntas Gerais, sendo eleitas por estas, de entre os seus vogais, na primeira sessão do triénio (art. 46.º). A representação do distrito, em júzo ou fora dele, cabia ao Presidente da Comissão Executiva (art. 49.º, n.º 7).

O Governador Civil mantinha-se e o contencioso administrativo cabia aos auditores administrativos sediados na capital de distrito, nos termos do art. 307.º do Código Administrativo de 1896, nesta parte ainda em vigor (74).

2. A supressão do distrito como autarquia local em 1935

A queda da I República em 1926 vai arrastar a do distrito e na versão original da Constituição de 1933 este aparece apenas como circunscrição administrativa. São as províncias (num total de 11) que aparecem então na administração local autárquica, tendo como «corpo administrativo» o Conselho de Província (arts. 124.º e 125.º).

O Código Administrativo de 1940, na sua versão inicial, regula a administração da província, que define como «a associação de concelhos com finalidades geográficas, económicas e sociais, dotada de órgãos próprios para o prosseguimento de interesses comuns» (art. 284.º), estabelecendo, como órgãos da mesma, o Conselho Provincial e a Junta de Província (art. 285.º). O Conselho Provincial tinha uma composição ampla, própria de um órgão deliberativo, e estabelecida de acordo com os princípios corporativos do regime; por sua vez, a Junta de Província era um órgão de composição mais restrita (5 membros).

Sobre o distrito o Código previa apenas a existência do Governador Civil como magistrado administrativo e representante do Governo (art. 404.º). Mas, em 1959, e após uma revisão da Constituição de 1933 (75) as províncias são suprimidas e regressam de novo os distritos

(74) J. M. T. MAGALHÃES COLLAÇO, *Contencioso Administrativo*, Coimbra, 1921, pp. 12/13, e MÁRIO DE ALMEIDA, *Código Administrativo Prático*, Coimbra, 1922, pp. 119 e 120.

(75) Lei n.º 2100, de 29 de Agosto de 1959.

como «pessoas morais de direito público» (art. 284.º) tendo como órgãos o Conselho de Distrito e a Junta Distrital (art. 285.º) ⁽⁷⁶⁾.

O Conselho de Distrito compõe-se de procuradores (um por cada município do distrito, excepto Lisboa e Porto, com 2 por cada município) que são escolhidos, de entre os vereadores da Câmara Municipal, por um colégio constituído pelos vogais do Conselho Municipal e pelos vereadores, em escrutínio secreto (art. 287.º, § 1.º). Entre as suas principais funções contam-se as de discutir e votar as bases do orçamento ordinário do distrito e aprovar as deliberações da Junta Distrital que dela careçam para se tornarem executórias (art. 295.º). A Junta Distrital composta por 5 membros eleitos pelo Conselho de Distrito (art. 304.º) tem um largo leque de competências para o exercício das atribuições do distrito (art. 311.º).

Em termos de contencioso operou-se uma redução drástica dos Tribunais administrativos confinados agora às Auditorias de Lisboa e Porto (art. 798.º).

Depois de 1974 e da aprovação da Constituição de 1976 o distrito desaparece de novo do elenco das autarquias locais (arts. 238.º e 291.º) com a finalidade, ainda não concretizada, de dar lugar às regiões administrativas.

⁽⁷⁶⁾ Redacção do art. 285.º, dada pelo Decreto-Lei n.º 42.536, de 28 de Setembro de 1959.

TÍTULO II
HISTÓRIA DA AUTONOMIA LOCAL
NOUTROS PAÍSES EUROPEUS

CAPÍTULO I
CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO
EM FRANÇA: AS LIBERDADES LOCAIS (1789-1982)

1. Introdução

O estudo do regime da administração local em França merece especial atenção pela grande influência que exerceu no continente europeu e, muito particularmente, em Espanha e Portugal.

A formação do regime local contemporâneo francês está profundamente ligado à Revolução de 1789⁽⁷⁷⁾, mas não foi nos primeiros anos desta que se estruturou de modo estável. Tal só acabou por suceder após importantes movimentos de ideias e acontecimentos políticos que duraram várias décadas.

(77) M. DENDIAS, *Le Gouvernement Local — La centralisation et la décentralisation administratives*, Paris, 1930, pp. 140 e segs. Para uma mais completa informação histórica sobre as transformações introduzidas na administração local francesa, neste período e seguintes, ver J. GODECHOT, *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, 2.^a ed., 1968, pp. 91 e segs.; J. ELLUL, *Histoire des Institutions — 5 — Le XIX siècle*, Paris, 2.^a ed., 1982, esp. pp. 58 e segs., 112/113, 140 e segs., 164 e segs., 363 e segs.; G. SAUTEL, *Histoire des Institutions Publiques depuis la Révolution française — administration-justice-finances*, 5.^a ed., Paris, 1982, pp. 469 e segs.; A. LAUBADERE, *Traité de Droit Administratif*, Tomo 1, 9.^a ed., Paris, 1984, pp. 109 e segs.; F. BURDEAU, *Liberté, Libertés Locales Chéries*, Paris, 1983.

Alguns momentos merecem especial referência no processo que conduziu à consolidação do regime de administração local. O primeiro foi a obra legislativa da Assembleia Constituinte, com especial incidência na administração municipal; o segundo, a reforma administrativa de Napoleão; o terceiro, a legislação estabelecida pela Monarquia de Julho no seguimento da corrente de pensamento dos doutrinários; e o quarto, a legislação da Terceira República.

2. O «pouvoir municipal» e a administração delegada do Estado exercida por eleitos locais no início da Revolução Francesa (Assembleia Constituinte)

- a) *A Lei de 14 de Dezembro de 1789 sobre as «municipalidades» e a de 22 de Dezembro sobre os departamentos*

A actividade da Assembleia Constituinte reflectiu, nesta matéria, as preocupações de racionalidade e simplicidade que a caracterizaram também noutros domínios. Os membros da Assembleia suprimiram a multiplicidade de circunscrições administrativas até então existentes, muitas das quais com funções imprecisas, criando uma divisão administrativa do território composta de departamentos, «distritos», «cantões» e municípios (78). A tarefa da Constituinte foi facilitada ainda pela abolição dos privilégios das províncias decretada em 4 de Agosto de 1789.

(78) Embora utilizemos, ao longo deste trabalho, as expressões relativas à administração local e aos seus órgãos frequentemente na respectiva língua original, por serem mais expressivas, entendemos, em certos casos, nomeadamente para maior facilidade e comodidade de exposição, fazer a respectiva tradução. É o que sucede com a palavra «commune» que traduzimos por «município». A opção por esta tradução (em vez de «comunas») resulta do facto de entendermos ser o termo «município» aquele que melhor exprime a realidade jurídica e político-administrativa contida em «commune». Efectivamente, entre as atribuições da «commune» e as do nosso município não há grandes diferenças cabendo a ambas uma das fundamentais que é a relativa ao urbanismo e ordenamento do território. Acresce, por outro lado, que em França se utilizam expressões como «conseil municipal», «corps municipal», «réforme municipal», «municipalités», «pouvoir municipal» directamente referidas à instituição «commune». É certo que a dimensão territorial e populacional da maior parte das «communes» é muito inferior à dos nossos municípios mas isso não nos parece motivo suficiente para afastar a tradução que aqui fazemos. Sucede ainda que um bom número de «communes» em França tem uma dimensão que as aproxima dos nossos municípios. Em sentido diferente, preferindo a tradução

A atenção da Assembleia dirigiu-se em primeiro lugar para as «municipalidades» (Lei de 14 de Dezembro de 1789), por razões conjunturais. Procurou-se «regular» o fenómeno que ficou conhecido por «revolução municipal» e que se traduziu na proliferação por todo o país de «municipalités», imitando o exemplo de Paris⁽⁷⁹⁾. No debate que precedeu a Lei de 14 de Dezembro, defrontaram-se duas correntes de opinião. Uma, sustentada por Thouret e pelo Abade de Sieyès⁽⁸⁰⁾, que propunha municípios de âmbito mais vasto do que a paróquia (até para reduzir a influência dos párocos) e outra, advogando o princípio de que a cada paróquia deveria corresponder um município («chaque paroisse, chaque commune»). Foi esta última a corrente que saiu vencedora⁽⁸¹⁾. Assim, por esta lei transformou-se a paróquia em município e estendeu-se esta instituição a todo o território francês. Está aqui a explicação do elevadíssimo número de municípios que a França ainda hoje possui (mais de 36.000)⁽⁸²⁾.

A regulamentação da organização municipal obedeceu ao princípio da uniformidade. Assim, estabeleceu-se, em cada um deles, um «Conselho Geral» composto de 6 a 24 membros, conforme a população do município e um órgão executivo («corps municipal») composto de 3 a 21 membros. À frente do município estava um «Maire»⁽⁸³⁾ eleito por dois anos por todos os cidadãos activos e reeligível. O Rei estava representado por um procurador eleito nas mesmas condições que o «Maire». Todos os órgãos municipais eram eleitos.

por «comunas», para evitar confusões muito frequentes no nosso país, se pronunciou ROGÉRIO SOARES na tradução da obra de J. RIVERO, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1981, pp. 412/413.

(79) M. BOURJOL, *La réforme municipale, Bilan et Perspectives*, Paris, 1975, p. 44.

(80) Sieyès apresentou um projecto dividindo o território francês em 80 departamentos subdivididos em 9 municípios, o que somava 720 (cfr. J.-D. BREDIN, «Sieyès», in *Lire*, n.º 160, 1989, pp. 91 e segs.).

(81) Pelos Decretos de 14 e 22 de Dezembro ficou estabelecido que haveria uma municipalidade («municipalité») em cada «ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne» (H. DE BERTHÉLEMY, *Traité Elementaire de Droit Administratif*, 10.ª ed., Paris, 1923, p. 187).

(82) Em 1 de Janeiro de 1989, a França contava 36.757 municípios (cfr. «Les collectivités territoriales», in *Les Cahiers Français*, n.º 239, p. 12).

(83) Preferimos não traduzir a palavra «Maire» porque ela é já bem conhecida entre nós e salvaguarda melhor o significado e as particularidades que este órgão tem na administração municipal francesa que não conhece algo de semelhante à nossa Câmara Municipal. A traduzi-la optaríamos por «Presidente da Câmara».

No que toca à matéria de atribuições era fundamental o art. 49.º da Lei que dispunha do seguinte modo: «Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elles aux municipalités».

O departamento, por sua vez, foi criado pela Lei de 22 de Dezembro de 1789 e houve a preocupação de, na sua delimitação, respeitar os limites das antigas províncias, embora subdividindo a maior parte, delas criando-se, já na altura, por um Decreto de 26 de Fevereiro de 1790, 83 departamentos (actualmente são 95 no território europeu). Na Assembleia Constituinte, o departamento foi concebido mais «como um instrumento de transmissão de ordens do governo central do que como um centro de administração autónoma»⁽⁸⁴⁾, apesar de possuir, tal como o município, órgãos eleitos. Só lentamente o departamento foi adquirindo o estatuto de autarquia local constituindo, neste aspecto, ponto alto uma lei publicada em 1871, já na III República.

b) A ideia de «pouvoir municipal»: sua origem e natureza

Ressalta deste artigo que os municípios para além das funções que lhes cabiam por delegação da administração Estado tinham uma outra espécie de funções: as próprias do poder municipal.

Esta ideia de «pouvoir municipal» não surgiu de repente na Assembleia Constituinte estando a sua origem na doutrina fisiocrática e nomeadamente num dos seus mais conhecidos representantes, Turgot⁽⁸⁵⁾.

Turgot parte de um facto natural que é a associação de famílias numa determinada porção do território com as casas que possuem e as terras que delas dependem. Este conjunto constitui a aldeia, a qual serve já de base à organização paroquial e que Turgot considera «susceptível de uma administração política tão clara como a administração religiosa

(84) G. PESSER, *Le Département* (extrait de l'Encyclopédie Collectivités Locales sous la direction de F.-P. BÉNOIT), Paris, 1988, p. 5.

(85) E. GARCIA DE ENTERRIA, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1981, 2.ª ed., pp. 71 e segs.; G. CH. VON UNRUH, «Die kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz und ihr genetisches Modell», in *Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag*, org. por N. ACHTERBERG, Berlin, 1973, p. 395.

que o padre aí exerce». A estas comunidades, diz, deve ser-lhes atribuída a administração dos seus assuntos particulares («les affaires de chaque village») ou seja, as matérias em que todos os habitantes têm um interesse comum. E, acrescenta, são as pessoas aí residentes (mais concretamente os proprietários) quem deve administrar esses assuntos, por serem eles os que nisso têm interesse. A restrição feita a favor dos proprietários está de acordo com a doutrina fisiocrática, a qual, partindo da ideia de que a fonte da riqueza de uma nação está no rendimento líquido da terra, tende a valorizar a figura do proprietário e a desvalorizar a organização da sociedade por ordens. A grande divisão a ter em conta deve ser entre «proprietários» e «não proprietários».

Esta ideia de «pouvoir municipal» consagrada na Lei de 14 de Dezembro vai obter também consagração na Constituição de 1791 ao determinar-se no art. 9.º do Tít. II que «os cidadãos que compõem cada município têm o direito de eleger temporariamente nas formas determinadas por lei, aqueles de entre eles que, sob o título de «officiers municipaux» estão encarregados de gerir os assuntos particulares do município. Poderão ser-lhes delegadas algumas funções relativas ao interesse geral do Estado»⁽⁸⁶⁾.

Regressemos, entretanto, à lei referida e procuremos ver rapidamente em que consistia a ideia de «pouvoir municipal» e como ela se compatibilizava com a ideia de soberania nacional tão cara aos revolucionários de 1789. Sem fazer aqui os desenvolvimentos que este tema exigiria, fiquemos com a ideia de que o dogma fundamental da Revolução Francesa — a soberania nacional — não saía diminuído pela existência do «pouvoir municipal» e isto porque este se limitava aos «assuntos particulares» da respectiva comunidade.

Enquanto a soberania nacional dizia respeito aos interesses gerais e públicos da nação, o poder municipal dizia respeito apenas aos assuntos particulares (próprios) da comunidade local. O poder municipal era, assim, como que um «poder doméstico, quase privado» cedendo sempre que estivesse em causa a «volonté générale». O município enquanto titular do poder municipal acaba por colocar-se numa situação algo semelhante à dos indivíduos perante o Estado. Gozava de liberdade den-

(86) «Constitution de 1791», in *Les Constitutions de la France*, org. por CH. DEB-
BASCH et J.-M. PONTIER, Paris, 1983, p. 12.

tro do respeito pelas leis provenientes da vontade geral da nação. Assim como o Estado respeitava a liberdade dos cidadãos na sua esfera pessoal, assim respeitava a liberdade do município na esfera dos seus assuntos próprios (87). O município possuía uma personalidade civil para a administração do património comum dos habitantes nele residentes (88).

É de salientar a ambiguidade deste poder. Se, por um lado ele representa o ressurgir do município das cinzas a que o tinha reduzido o poder absoluto, por outro, a esfera de tais assuntos era muito limitada (tratava-se, como se disse, de assuntos particulares, «domésticos», «quase familiares») e sempre que a lei regulasse determinado assunto, ele assumia interesse geral e a sua execução caía já no âmbito da administração do Estado. O reduto do poder municipal era assim frágil.

c) *A administração do Estado delegada em órgãos municipais eleitos*

O relevante papel que coube aos municípios na 1.ª fase da Revolução Francesa — especialmente aos municípios urbanos — só pode ser compreendida se tivermos em conta que, para além do «pouvoir municipal», eles exerciam, por delegação, a administração de assuntos de interesse geral do Estado, nos termos da 2.ª parte do art. 49.º da Lei de 14 de Dezembro, através de órgãos eleitos pelos próprios municípios com a quase total ausência de controlo por parte do Estado. Recorde-se que o próprio representante do Rei junto do município era eleito pelos habitantes deste, tendendo naturalmente a actuar mais como advogado dos seus eleitores do que como representante do monarca (89).

As atribuições dos municípios eram extensas e as mais importantes exigiam a reunião do «Conselho Geral» ficando as restantes a cargo do «corps municipal». Elas incluíam, para além da gestão dos bens do

(87) Esta situação dos municípios permitiu que se falasse de «liberdade locais» por analogia com as liberdades individuais.

(88) M. BOURJOL, *La réforme...*, p. 45.

(89) A explicar ainda o papel desempenhado pelos municípios nesta fase da Revolução está o ambiente que a rodeou com uma onda de municipalismo a transbordar por toda a França, como manifestação de oposição contra o «Ancien Régime» e tudo o que ele representava, e ainda a fraqueza do poder central contra o qual se dirigiam todas as críticas.

município, da elaboração do orçamento, da realização de obras públicas, da rede viária, da repartição das contribuições directas e da aquisição e alienação de imóveis, outras da maior importância. Assim dispunham de um extenso poder regulamentar nomeadamente em matéria económica (uma Lei de 22 de Julho de 1791 autorizava os «Maires» a taxar o pão e a carne de talho), podiam ainda requisitar a força pública e proclamar a «lei marcial» em casos de perturbação da ordem pública; podiam ainda estabelecer impostos extraordinários.

Esta experiência de administração municipal extremamente descentralizada não deu bons resultados falando-se a este propósito da anarquia generalizada ⁽⁹⁰⁾. Esta situação não se vai prolongar por muito tempo e rapidamente se chegará a um extremo oposto.

3. Reforma administrativa napoleónica: a centralização administrativa

A administração local e nomeadamente municipal vai modificar-se profundamente com a queda da Monarquia e a instalação do terror jacobino. A Convenção estabelece um regime fortemente autoritário, como meio de defesa contra inimigos externos e internos e não vai permitir que as administrações departamentais e municipais constituam obstáculo à política central. «Representantes em missão» foram enviados por todo o território para vencer as resistências locais (as eleições por sufrágio universal decretadas pela Convenção tiveram resultados que a esta foram desfavoráveis) às directivas do governo revolucionário. Munidos de amplos poderes tais representantes podiam nomear oficiosamente directórios de departamentos e das municipalidades onde quer que houvesse necessidade ⁽⁹¹⁾.

A queda de Robespierre e a entrada em vigor do Constituição do Ano III, que fixou os detalhes da administração departamental e municipal, não trouxe um regresso às liberdades municipais do início da Revolução. Estabeleceram-se, junto de cada departamento e de cada município, «comissários» nomeados pelo Governo. O comissário junto do departamento tomou o nome de «comissário central» e era o herdeiro

⁽⁹⁰⁾ Cfr., entre outros, M. DENDIAS, *Le Gouvernement...*, p. 140, e E. GARCIA DE ENTERRIA, *La Administración española*, Madrid, 1972, p. 70.

⁽⁹¹⁾ J. ELLUL, *Histoire...*, p. 93.

dos procuradores gerais síndicos (representantes do Rei no departamento) do início da Revolução, anunciando já a figura do Prefeito pelos largos poderes que lhe eram conferidos (92). Junto de cada município havia igualmente um comissário do Directório, nomeado pelo Governo, com um papel semelhante ao do comissário situado junto do departamento. De notar que, neste esquema, as administrações departamentais estavam dependentes do Ministério do Interior e as municipais da administração departamental (93).

Verifica-se assim que, após uma breve experiência de extrema descentralização político-administrativa subsequente ao desencadear da Revolução Francesa, se iniciou um processo de afirmação do poder central com apagamento do poder local. Tal processo vai atingir o seu cume com a administração napoleónica (94). Napoleão chegou ao poder em 1799 pelo Golpe de 18 do Brumário (9 de Novembro) iniciando-se o período do Consulado. Em pouco mais de um mês é redigida uma Constituição de cariz autoritário que ficou conhecida por Constituição do Ano VIII.

A administração local esteve logo no centro das preocupações de Bonaparte o que bem se revela com a publicação da Lei de 28 do «pluviôse» do Ano VIII (17 de Fevereiro de 1800). Este diploma estabeleceu os traços fundamentais da organização administrativa napoleónica. A divisão territorial estabelecida pela Assembleia Constituinte não vai ser posta em causa salvo a substituição do distrito pelo «arrondissement». Assim continuam a existir três níveis principais de administração: o departamento, o «arrondissement» e o município.

As novidades situam-se no funcionamento destas administrações. Por um lado, estabelece-se o princípio de que o exercício da autoridade administrativa deve assentar em agentes individuais («administrer est le fait d'un seul»), cabendo a órgãos colegiais situados juntos de tais agentes funções auxiliares de mera consulta. Deste modo, está-se nos antípo-

(92) J. GODECHOT, *Les Institutions...*, p. 171.

(93) J. ELLUL, *Histoire...*, p. 140.

(94) J. GODECHOT, *Les Institutions...*, pp. 586 e segs.; J. ELLUL, *Histoire...*, pp. 164-167; E. GARCIA DE ENTERRIA, *Revolución Francesa...*, pp. 115 e segs.; A. DE LAUBADERE, *Traité...*, pp. 111 e segs.; G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Tomo II, Paris, 1980, 3.ª ed., p. 467; J. GARCIA FERNANDEZ, *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, 1983, pp. 63 e segs.

das dos primeiros tempos da Revolução Francesa que se baseava na acção do princípio da autoridade administrativa dos órgãos colegiais. Por outro lado, estabelece-se, inspirada no modelo de organização militar, uma forte vinculação hierárquica entre todos os agentes individuais, estando no topo da hierarquia o Ministro do Interior. Seguem-se-lhe o Prefeito, o Subprefeito e, ocupando a base da pirâmide, o «Maire». O Decreto n.º 23 de Mouzinho da Silveira acolheria perfeitamente estes princípios, em Portugal, como vimos.

Figura central desta reforma era o Prefeito nomeado e exonerado pelo 1.º Cônsul e, depois, pelo Imperador, e colocado à cabeça do departamento para aí exercer a autoridade administrativa. Certo era que o Prefeito tinha a assisti-lo dois conselhos com membros nomeados — o Conselho de Prefeitura (com funções consultivas e contenciosas) e o Conselho Geral (com funções muito limitadas relativas nomeadamente à repartição de impostos entre os «arrondissements») — mas nenhum deles exercia a autoridade administrativa, pois esta cabia exclusivamente ao Prefeito. Este dispunha de serviços («bureaux») à cabeça dos quais estava colocado um secretário geral nomeado pelo Governo. Para se ter uma ideia mais completa da importância do Prefeito é preciso ter presente que sob as suas ordens directas se encontravam os Subprefeitos nos «arrondissements» e os «Maires» nos municípios. Por tal motivo o Prefeito era o verdadeiro responsável por toda a administração exercida no território do seu departamento.

Vejamus como ficou estruturada a administração ao nível do município. Apesar dos esforços feitos para reduzir o número de municípios («communes») tal tentativa não logrou êxito e ficou estabelecido que a cada município corresponderia a sua municipalidade. A organização dos municípios obedeceu ao princípio da uniformidade sendo o Conselho Municipal e o «Maire» os seus órgãos. Houve uma preocupação, ainda que de âmbito reduzido, de adaptar alguns aspectos da organização municipal de acordo com o número de habitantes, mas isso traduziu-se apenas no número de adjuntos do «Maire», na nomeação de um comissário de polícia para aqueles que tivessem mais de 5.000 habitantes e no modo da respectiva nomeação. Ao lado do «Maire» funcionava um Conselho Municipal⁽⁹⁵⁾, órgão meramente consultivo, reunindo uma vez

(95) A tradução de «conseil municipal» por Conselho Municipal tem em conta que este órgão não corresponde nem à nossa Câmara nem à nossa Assembleia municipais e

cada ano e por um período máximo de quinze dias. O número de conselheiros municipais dependia do número de habitantes do município e, sob o regime estabelecido pela Constituição do Ano VIII, eram escolhidos pelo Prefeito. A partir do Ano X as assembleias cantonais colaboravam na escolha desses conselheiros. Temos assim uma administração municipal centrada num agente individual (o «Maire») submetido a uma cadeia hierárquica e titular da autoridade administrativa dentro do município.

Estamos assim no extremo oposto do modelo estabelecido nos princípios da Revolução. Em vez de órgãos eleitos pelos habitantes dos municípios, temos órgãos constituídos pelo poder discricionário da Administração Central; em vez de uma área delimitada de competências próprias («pouvoir municipal»), uma total subordinação hierárquica; em vez do exercício livre de competências delegadas pela administração geral do Estado, uma actuação subordinada a ordens directas da cadeia hierárquica estabelecida.

Esta centralização administrativa marcou de tal forma a administração francesa que nunca mais a democracia local se pôde restabelecer, nas palavras de M. Bourjol, desta «cura» de centralismo ⁽⁹⁶⁾.

4. As ideias descentralizadoras e as leis da Monarquia de Julho

A organização administrativa severamente centralizada, estabelecida pelo Imperador, vai sofrer, após a queda deste, duras críticas.

No período da Restauração (1814-1830) uma ala de extremistas (os legitimistas puros) vai defender o regresso a formas de organização político-administrativa anteriores a 1789, mas não propriamente às estruturas da monarquia absoluta: o seu modelo é o das liberdades municipais da Idade Média. As tentativas deste grupo não obtiveram êxito tendo-se mantido no essencial, durante a Restauração, a estrutura administrativa de Napoleão.

não se presta pela descrição que dele é feita a confusões com órgãos que, em Portugal, tiveram, em certos períodos, o nome de Conselho Municipal com composição e funções que, aliás, não foram sempre iguais.

⁽⁹⁶⁾ M. BOURJOL, *La réforme...*, p. 19.

a) *Benjamin Constant: o «pouvoir municipal» e a soberania popular*

Mais significativas vão ser as críticas dirigidas por aqueles que ficaram conhecidos pelo nome de doutrinários e que têm como figuras proeminentes Benjamin Constant, Guizot e Henrion de Pansey. Ao lado deste grupo deve também ser mencionado Alexis de Tocqueville. O pensamento dos doutrinários apelava para uma descentralização administrativa dentro da ideia de que ao governo competia a administração dos assuntos de interesse geral mas não a administração dos assuntos locais.

Importa determo-nos um pouco no pensamento de B. Constant. As ideias de poder municipal e de poder local deste autor têm de ser vistas no conjunto do seu pensamento político (97). A ideia-chave de B. Constant é a de que a soberania é um poder limitado. Ele aceita, como bom liberal que é, a supremacia da vontade geral sobre a vontade particular. Mas previne logo que este princípio tem de ser bem compreendido na sua natureza e na sua extensão. E esclarece: «Numa sociedade fundada sobre a soberania do povo é certo que não pertence a nenhum indivíduo, a nenhuma classe, submeter o resto à sua vontade particular; mas é falso que a sociedade inteira possua sobre os seus membros uma soberania sem limites (98). É isto porque: «os cidadãos possuem direitos individuais independentes de toda a autoridade social ou política e toda a autoridade que viola esses direitos torna-se ilegítima. Os direitos dos cidadãos são a liberdade individual, a liberdade religiosa, a liberdade de opinião na qual está compreendida a sua publicidade, o gozo da propriedade, a garantia contra todo o arbítrio. Nenhuma autoridade pode atingir estes títulos, sem destruir o seu próprio título». Daqui resulta que «a soberania do povo não é ilimitada; ela está circunscrita nos limites que lhes traçam a justiça e os direitos dos indivíduos. A vontade de todo um povo não pode fazer justo o que é injusto (99).

É exactamente a partir desta mesma ideia de soberania como poder limitado que se desenvolve a ideia de poder municipal. A vontade geral, diz, não é mais respeitável do que a vontade particular logo que saia da

(97) B. CONSTANT, «Principes de Politique», in *Oeuvres*, Paris, Gallimard, 1957, pp. 1063-1215; *Cours de Politique Constitutionnelle*, 3.^a ed., Bruxelles, 1937.

(98) B. CONSTANT, «Principes...», p. 1071.

(99) B. CONSTANT, «Principes...», pp. 1075/1076.

sua esfera. A esfera da vontade geral é a dos assuntos que a todos pertencem. A direcção dos assuntos de todos, a todos pertence. O que não diz respeito senão a uma fracção deve ser decidido por essa fracção; o que não diz respeito senão ao indivíduo, não deve ser submetido senão ao indivíduo ⁽¹⁰⁰⁾.

B. Constant detém-se a demonstrar, através de um exemplo, as suas ideias. Faz supor uma nação com um milhão de indivíduos repartidos num certo número de municípios. Faz notar que dentro de cada município, cada indivíduo terá interesses que apenas a ele respeitarão e que, por conseguinte, não deverão ser submetidos à jurisdição do município. Haverá outros que interessarão os outros habitantes do município e esses interesses serão da competência municipal. Esses municípios, por sua vez, terão interesses que dirão respeito apenas ao seu interior e outros que se estenderão a um «arrondissement». Os primeiros serão da competência puramente municipal, os segundos da competência do «arrondissement» e assim por diante até aos interesses gerais, comuns a todos os indivíduos que formam o milhão que compõem a população. Daí que a autoridade nacional, a autoridade de «arrondissement» e a autoridade municipal devam permanecer cada uma na sua esfera ⁽¹⁰¹⁾.

Deste entendimento, B. Constant faz derivar um princípio que considera fundamental. Tem-se considerado até ao presente, afirma, o poder local como um ramo do poder executivo, mas erradamente. Para Constant o poder municipal é distinto do poder executivo. E isto porque actuam em esferas diferentes. O poder executivo actua num campo — o da satisfação dos interesses gerais — que não é o do poder municipal. Por sua vez, o poder municipal actua num âmbito — a satisfação dos interesses municipais — que não toca o poder executivo. Não lhe faz concorrência. Nesta perspectiva bem se compreende que Constant afirme que o poder local não deve nunca entrar o poder executivo e que não deva também de nenhum modo dele depender ⁽¹⁰²⁾.

⁽¹⁰⁰⁾ B. CONSTANT, «Principes...», p. 1154.

⁽¹⁰¹⁾ B. CONSTANT, «Principes...», p. 1155. Cfr., sobre este tema, F. BURDEAU, «Affaires Locales et Décentralisation: Évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration», in *Mélanges offerts à GEORGES BURDEAU — Le Pouvoir*, Paris, 1977, pp. 765 e segs., esp. pp. 784 e segs.

⁽¹⁰²⁾ B. CONSTANT, «Principes...», p. 1155.

Estão assim claramente expressos os elementos de uma concepção de autonomia local que vai marcar de forma decisiva todo o séc. XIX e vai chegar aos nossos dias. Vai defender-se que cabe aos municípios e aos outros entes locais, e exclusivamente a eles, a administração dos assuntos que lhes dizem respeito (os assuntos locais), através de órgãos eleitos pelos cidadãos residentes na respectiva comunidade e que o Estado não deve interferir nessa administração, pois se trata de matérias que não lhe dizem respeito, ou seja, que saiem da sua esfera de competência. Está aqui fundamentado o conceito clássico de autonomia local.

b) *Alexis de Tocqueville: o município como limite ao poder absoluto da maioria*

Outro autor que teve profunda influência na elaboração do pensamento da descentralização que se consolidou no séc. XIX foi A. de Tocqueville. Para compreender o pensamento de Tocqueville importa ter bem presente esta sua inquietação: «Considero como impia e detestável a máxima que faz com que em matéria de governo a maioria de um povo tenha todos os direitos; mas, por outro lado, considero que a origem de todos os poderes deve residir na vontade da maioria. Estarei eu em contradição comigo próprio?»⁽¹⁰³⁾.

Para Tocqueville a democracia — o poder da vontade da maioria — é o resultado de uma evolução histórica que ele constata ao longo dos séculos, uma evolução que nada poderá deter e que o autor observa com uma espécie de «terror religioso». Terror, pelas consequências gravíssimas que dela poderão advir, e terror religioso, porque a encara com um enorme respeito, vendo nela a mão de Deus. «Pretender interromper o curso da democracia equivaleria a lutar contra o próprio Deus» escreve em notável introdução ao livro já referido e na qual descreve a ascensão histórica da democracia. O risco que Tocqueville vê no regime democrático é o poder absoluto nas mãos da autoridade central. No regime aristocrático tal não era possível, pois existiam poderes intermédios entre o soberano e os súbditos. O poder estava repartido⁽¹⁰⁴⁾. Com a progressiva e irresistível igualdade de condições entre todos os indivíduos «os

⁽¹⁰³⁾ A. DE TOCQUEVILLE, *A democracia na América*, trad., Lisboa, 1972, pp. 168/169. Este livro foi editado, pela 1.ª vez, em 1835, em França.

⁽¹⁰⁴⁾ A. DE TOCQUEVILLE, *A democracia...*, p. 437.

cidadãos tornam-se mais pequenos e a sociedade parece maior» (...) (105). Foram desaparecendo os poderes intermédios e tudo se concentrou num único lugar — o poder central. Tal situação verificou-se mesmo já antes da Revolução. O regime absoluto já continha todos os ingredientes de concentração do poder que a Revolução veio pôr de manifesto com o princípio da vontade da maioria. Já então estavam destruídos os corpos intermédios. Tocqueville esboça uma imagem do *despotismo* que, por esta via, poderá reaparecer no mundo: «vejo uma multidão imensa de homens parecidos e de igual condição, que giram sem descanso (...)\», Acima desta vasta multidão ergue-se um poder imenso e tutelar que se encarrega, sem a ajuda de ninguém, de organizar os divertimentos e os prazeres de todos, e de velar pelo seu destino. É um poder absoluto, pormenorizado, ordenado, previdente e doce» (106).

Desta constatação não se segue que o autor entenda que se deva baixar os braços perante as tendências nefastas do poder democrático. Elas não são invencíveis, declara, e o principal objectivo do seu livro é precisamente combatê-las (107). «O poder absoluto, escreve, é, em si próprio, uma coisa má e perigosa. O seu exercício está acima das forças do homem seja ele qual for e só Deus pode ser todo poderoso, pois só nele se encontram a sabedoria e a justiça absolutas» (108). A obediência do cidadão à sociedade não é, por isso, ilimitada. Ele obedece porque está convencido de que é útil estar unido aos seus semelhantes e porque sabe que esta união não pode existir sem um poder regulador. Deve, portanto obediência à sociedade em tudo o que diz respeito aos deveres dos cidadãos uns para com os outros, mas no que diz respeito a si próprio o indivíduo permanece livre e só presta contas a Deus. «O cidadão é o único e melhor juiz do seu próprio interesse, não tendo a sociedade o direito de intervir nas suas acções a não ser quando se sente lesada por elas ou quando tem necessidade do seu concurso» (109).

(105) A. DE TOCQUEVILLE, *A democracia...*, p. 427.

(106) A. DE TOCQUEVILLE, *A democracia...*, p. 432. Sobre a continuidade da centralização administrativa («um produto do antigo regime»), cfr. A. TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, 1975, pp. 98 e segs. Esta obra foi publicada pela 1.ª vez em 1856. Existe recente tradução portuguesa.

(107) A. DE TOCQUEVILLE, *A democracia...*, p. 429.

(108) A. DE TOCQUEVILLE, *A democracia...*, p. 170.

(109) A. DE TOCQUEVILLE, *A democracia...*, p. 55.

Para Tocqueville o município no seu conjunto, e em relação ao governo central, está na mesma situação que um indivíduo e, portanto, é ele próprio o único e melhor juiz do seu próprio interesse. No pensamento deste autor «os corpos municipais e as administrações regionais constituem outros tantos obstáculos invisíveis que retardam e enfraquecem a torrente da vontade popular, dividindo-a» (110). O valor que Tocqueville dá à descentralização, aos entes locais, está exactamente no facto de serem uma espécie de «corpos intermédios» situados entre o poder democrático absoluto e os indivíduos. Daí que não seja de estranhar a afirmação que faz de que o que mais admira na América não são os efeitos administrativos da descentralização, mas sim os efeitos políticos (111). Refere-se aqui, sem dúvida, à limitação do poder que resulta da descentralização. Por outro lado, tal como B. Constant, também Tocqueville vê no amor pela comunidade, que resulta da sua auto-administração, a fonte de uma maior ligação do cidadão com a pátria.

c) *As Leis de 1831 e 1833: as bases da moderna descentralização administrativa*

O pensamento dos doutrinários que se foi formando e divulgando durante o período da Restauração vai ter consagração no regime mais liberal da Monarquia de Julho através de diversas leis que vão abrir fendas no edifício administrativo construído por Napoleão.

Desde logo, é de ter em conta a Constituição de 1830, a qual previa no seu art. 69.º, n.º 7, que, no mais curto prazo possível, seriam publicadas leis regulando as instituições departamentais e municipais com base num sistema electivo.

Tal vai suceder pela alteração, por um lado, do modo de recrutamento dos membros dos Conselhos Gerais e Municipais e pelo alargamento, por outro, dos poderes destes órgãos (112). Assim, por uma Lei de 21 de Março de 1831, o Conselho Municipal passa a ser eleito directamente, embora por sufrágio restrito. O mandato dos conselheiros municipais é de seis anos, mas com renovação, por metade, de 3 em

(110) A. DE TOCQUEVILLE, *A democracia...*, p. 177.

(111) A. DE TOCQUEVILLE, *A democracia...*, p. 74.

(112) J. GARCIA FERNANDEZ, *El origen...*, p. 117; A. DE LAUBADERE, *Traité...*, p. 112; J.-M. PONTIER, *L'État et...*, Paris, 1978, pp. 92 e segs.

3 anos. Os «Maires» e seus «adjuntos» continuam a ser nomeados pelo poder executivo, mas devem ser escolhidos entre os conselheiros eleitos. Para além desta lei de organização municipal, importa mencionar também uma lei respeitante às atribuições municipais datada de 18 de Julho de 1837 que alarga o âmbito de competências dos Conselhos Municipais e o direito de tomar decisões imediatamente executórias, embora a regra continuasse a ser a sujeição das deliberações do Conselho Municipal a tutela administrativa, sob a forma de aprovação.

Esta legislação não representou a radical alteração do modelo napoleónico, mas apenas o reconhecimento aos entes territoriais de poderes de acção próprios, ainda que dentro de apertados limites. Tais limites evidenciavam-se no reduzido âmbito de funções atribuídas a esses entes as quais se situavam essencialmente no campo da administração patrimonial; revelavam-se ainda na manutenção da nomeação dos «Maires» e seus «adjuntos», na preponderância dos Prefeitos com largos poderes de tutela e mesmo a eleição dos órgãos colegiais, nomeadamente o Conselho Municipal, era feita por sufrágio limitado⁽¹¹³⁾.

Quanto ao departamento, uma Lei de 22 de Junho de 1833 introduz a eleição como método de escolha dos membros do Conselho Geral do Departamento, cujo total nunca deveria ser superior a trinta, e uma Lei de 10 de Maio de 1838 alarga as respectivas atribuições.

Podemos concluir afirmando que o pensamento dos doutrinários não encontrou no plano legislativo a esperada correspondência com o plano das ideias. Tal facto pode explicar-se à luz da estabilidade política encontrada após 1830. Depois do entusiasmo dos primeiros anos da Revolução que conduziram a uma extrema descentralização territorial em oposição à centralização do «Ancien Régime» e após um período de rigorosa centralização político-administrativa, com fortalecimento do poder central por reacção aos excessos revolucionários e exigida também pelas graves dificuldades internas e externas que a França atravessava, abriu-se um período de acalmia caracterizada pela consolidação do Estado liberal e traduzido num prudente equilíbrio entre o poder central e as entidades locais. Não se tratava agora de «derrubar» ou considerar como inimigo, o poder central, pois este estava nas mãos da burguesia liberal, nem havia agora o perigo de o poder central cair nas mãos quer

(113) M. BOURJOL, *La réforme...*, p. 22.

dos legitimistas puros, saudosos do «Ancien Régime», quer do operariado urbano. Foi possível compatibilizar de algum modo o poder central com o «poder local», dentro da ideia de que àquele cabia a administração dos assuntos de interesse geral e aos entes territoriais a administração dos assuntos de interesse puramente local.

5. A consolidação da descentralização administrativa na III República: as liberdades locais

A descentralização territorial que tomou forma no regime da Monarquia de Julho vai aprofundar-se e consolidar-se durante a III República (1870-1940).

No período que decorreu entre o fim da Monarquia orleanista e a III República assiste-se, entretanto, a avanços e recuos da descentralização territorial. Na II República (1848-1852) o recrutamento dos conselhos locais passa a ser feito por sufrágio universal (1848) e os «Maires» dos municípios com menos de 6.000 habitantes passam a ser eleitos. No II Império (1852-1870), numa primeira fase regressou-se à nomeação dos Maires, mas mais tarde, pelas Leis de 18 de Julho de 1866 e 24 de Julho de 1867, avançou-se na descentralização, alargando-se a lista dos assuntos da competência dos Conselhos Gerais e Municipais.

Na III República a Lei sobre a organização municipal de 5 de Abril de 1884 tornou-se a lei fundamental dos municípios. Por ela estabelecia-se, em cada município, um Conselho Municipal eleito por 4 anos e composto por um número de membros que variava entre 10 e 36. Este órgão deliberava, nos termos do art. 61.º, sobre todos os assuntos municipais («le conseil municipal régle par ses délibérations les affaires de la commune»). Tais deliberações eram executórias, salvo excepções limitadas e especificadas. Ao contrário do que sucedia no domínio da legislação da Monarquia de Julho, a liberdade passava a ser a regra e a tutela a excepção. O Conselho Municipal elegia ainda, de entre os seus membros, o «Maire» e os seus «adjuntos»⁽¹¹⁴⁾, estes também em número variável. O «Maire» exercia (e exerce ainda hoje) uma dupla função: era agente do Estado e, nessa qualidade, desempenhava determinadas compe-

(114) Traduzimos «ajoints» por adjuntos constituindo estes de certa forma uma espécie de vereadores.

tências sob a direcção do Prefeito, e era órgão do município e, nessa qualidade, executava as deliberações do Conselho Municipal não sob a direcção mas apenas sob o controlo («surveillance») do poder central.

Por sua vez, já em 10 de Agosto de 1871, fora publicada uma lei sobre os departamentos que se tornou igualmente a lei fundamental destes. Foram alargados os poderes do Conselho Geral (órgão eleito) cabendo-lhe o direito de decisão sobre os assuntos de interesse departamental e criada uma Comissão Departamental que dele emanava composta por 4 a 7 membros. Chegou a propor-se, na comissão que preparou esta lei, que um «administrador» eleito pelo Conselho Geral substituisse o Prefeito como órgão executivo do departamento. Esta proposta não vingou e o Prefeito continuou a ser a figura preponderante da administração departamental sendo, ao mesmo tempo, delegado do Governo e órgão executivo do departamento. A nomeação do Prefeito competia ao Presidente da República.

Com esta duas leis fixaram-se os elementos essenciais da administração local francesa que chegou até à reforma de 1982. No que toca à administração municipal ela alicerçava-se, como vimos, na gestão dos «affaires de la commune» por órgãos eleitos dentro da comunidade local, sujeitos a uma tutela do poder central de âmbito limitado. A nível departamental havia uma situação paralela com a diferença, porém, da preponderância do Prefeito. Tratava-se de um modelo que está longe daquele que, por breve tempo, se estabeleceu na primeira fase da Revolução Francesa (cfr., *supra*, n.º 2), mas que, no outro extremo, conserva as devidas distâncias em relação ao modelo napoleónico (cfr., *supra*, n.º 3). Assim, se é certo que continuou a existir uma administração estadual fortemente centralizada e hierarquizada estendendo a sua acção por todo o território nacional, cabendo-lhe a gestão dos assuntos de administração de maior importância e interesse geral e ocupando nela lugar de relevo o Prefeito⁽¹¹⁵⁾, também é certo que existia uma administração local descentralizada que pelo facto de lhe caber, em princípio, a administração de todos os assuntos locais e de dispor de órgãos eleitos assumia um valor que não podia ser ignorado. Tal valor não se confinava no plano meramente administrativo, mas entrava no plano político e residia no facto de os titulares dos órgãos políticos locais a nível do departamento e

(115) Este não só estava à frente dos serviços de interesse geral executados a nível local, como possuía poderes tutelares sobre os municípios.

do município invocarem perante os órgãos do poder central a sua qualidade de eleitos locais com mandato para defender os interesses das respectivas comunidades. Forma-se, assim, uma classe política local que o poder central tem de ter em conta na sua acção. Opera-se, deste modo, uma distribuição territorial do poder e, do mesmo passo, um limite ao poder central. Cria-se uma situação bem diferente da que resultaria da implantação de um modelo napoleónico puro. Assim se compreende que a reivindicação das liberdades locais vá acompanhar sempre os regimes de liberdade política⁽¹¹⁶⁾.

Pelo contrário, o aparecimento de Estados totalitários ou autoritários faz desaparecer as liberdades locais. É o que sucede em França com o «Estado-francês» (1940-44). O governo de Vichy suprimiu a eleição como forma de recrutamento das autoridades municipais (com excepção dos pequenos municípios) e reforçou os poderes de tutela.

Acabada a Guerra e restabelecido um regime de liberdade política vai ser dado de novo um impulso à autonomia local.

6. A «livre administração» das autarquias locais nas Constituições francesas do pós-guerra

Restabelecidas, depois da II Guerra Mundial, as instituições democráticas em França, foi elaborada por uma Assembleia Constituinte, uma nova Constituição que, submetida a referendo popular e aprovada em 13 de Outubro de 1946, foi promulgada em 27 do mesmo mês, dando início à IV República.

Nesse diploma, para além da consagração dos direitos do homem e dos princípios democráticos de governo, estabeleceu-se igualmente o princípio da «livre administração» das autarquias locais através de conselhos eleitos por sufrágio universal (art. 87.º). A Constituição de 1946 dedicou todo o Tít. X às autarquias locais (arts. 85.º a 89.º) determinando-se no art. 85.º que a República, una e indivisível, reconhece a existência de autarquias locais⁽¹¹⁷⁾ que são nomeadamente os municí-

(116) Sobre as «liberdades locais» cfr. M. BOURJOL, *Droit et libertés des collectivités territoriales*, Paris, 1984, pp. 12 e 31, e F. BURDEAU, *Liberté, Libertés...*, 1983.

(117) Traduzimos as expressões «collectivités territoriales» e «collectivités locales» (deixando de lado a distinção que alguns autores fazem entre estas duas expressões) por «autarquias locais», por ser esta expressão que melhor corresponde no direito português.

pios e os departamentos. Assegurava, para além do princípio da livre administração por conselhos eleitos, a execução das decisões desses conselhos pelo seu «Maire» ou o seu Presidente (art. 87.º). Por sua vez, o art. 89.º previa a publicação de leis orgânicas que alargariam as liberdades departamentais e municipais.

Os princípios constitucionais aqui referidos não encontraram a devida concretização na legislação administrativa subsequente e, em 1958, surge uma nova Constituição, igualmente aprovada por referendo popular (28 de Setembro de 1958) que, embora de forma mais restrita, consagra o princípio da livre administração das autarquias locais por conselhos eleitos e nas condições previstas na lei (art. 72.º). Esta referência à lei deve ser conjugada com o art. 34.º, o qual prescreve que os princípios fundamentais da livre administração das autarquias locais, das suas competências e dos seus recursos são determinados por lei votada pelo Parlamento. Estes princípios constitucionais foram entendidos pela doutrina largamente maioritária como constituindo a aceitação do entendimento tradicional da descentralização territorial cuja «pedra angular» continua a ser, na linha do pensamento de A. de Tocqueville, a diferenciação dos interesses nacionais (gerais) e particulares (locais), respeitando os primeiros à centralização e cabendo os segundos no domínio da descentralização⁽¹¹⁸⁾.

De um modo geral, os autores franceses consideram como elementos ou condições da descentralização territorial a personalidade jurídica das autarquias locais, o reconhecimento da existência de assuntos locais («affaires locales») e a gestão autónoma desses assuntos por órgãos que emanam da própria autarquia local, através de eleições⁽¹¹⁹⁾.

(118) S. FLOGAÏS, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, 1979, p. 246.

(119) J. M. AUBY-R. DUCOS-ADER, *Institutions Administratives*, 4.ª ed., Paris, 1978, pp. 91 e segs.; J. BAGUENARD, *La décentralisation territoriale*, Paris, 1980, pp. 19 e segs.; F. P. BÉNOÏT, *Le Droit Administratif Français*, Paris, 1968, pp. 134 e segs.; M. BOURJOL, *La réforme...*, p. 58; G. BURDEAU, *Traité*, Tomo II, pp. 422 e segs.; L. J. CHAPUISAT, *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, thèse, polic., Paris, 1971, pp. 8/9; CH. DEBBASCH, *Science Administrative — Administration Publique*, 1980, 4.ª ed., Paris, pp. 223 e segs.; J. C. NEMERY, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, Paris, 1981, pp. 23 e segs.; J. M. PONTIER, *L'État et les collectivités locales...*, pp. 18 e segs.; Y. MENY, *Centralisation et Décentralisation dans le Débat Politique Français (1945-1969)*, Paris, 1974, p. 25; G. VEDEL, *Droit Administratif*, 7.ª ed., Paris, 1980, p. 812; M. WALINE, *Droit Administratif*, 9.ª ed., Paris, 1963, pp. 305 e segs.

Como é natural cada autor salienta um ou outro destes elementos, sem desprezar os restantes, pondo em relevo ora o aspecto dinâmico, ora o aspecto estático. Assim, e quanto a este aspecto, G. Vedel, M. Waline e J.-M. Auby-R. Ducos-Ader, entre outros, destacam a descentralização numa perspectiva de transferência de poderes de decisão do Estado para as autarquias locais, enquanto por exemplo A. de Laubadère e G. Burdeau sublinham a ideia de uma comunidade local que se administra a si mesmo, ou seja, gere de forma autónoma os seus próprios assuntos (assuntos locais).

Charles Eisenmann é um caso muito particular pois, ao contrário dos restantes AA. que partem da realidade política francesa para a elaboração das suas teorias da descentralização, formula uma «teoria pura» com pretensão de validade para todos os tempos e lugares⁽¹²⁰⁾.

Também todos os autores franceses referem, ao tratar o tema da descentralização, a existência da tutela administrativa⁽¹²¹⁾ que consideram necessária, pois sem ela seria a anarquia. Sendo necessária, a tutela administrativa constitui, afirmam, um limite à descentralização⁽¹²²⁾ pois restringe a liberdade de acção (a autonomia) das autarquias locais. Pode dizer-se que quanto mais ampla for a tutela menor é a autonomia local e só quando aquela se limita à verificação da legalidade dos actos das autarquias locais a autonomia atinge a maior expressão. Apesar disso, os autores franceses que escreveram após as Constituições de 1946 e 1958 admitem não só a existência de um controlo de legalidade, como de um controlo de mérito (oportunidade) de acordo, aliás, com a tradição do direito positivo francês⁽¹²³⁾. A tutela tem por finalidade, no pensamento

(120) CH. EISENMANN, *Centralisation et Décentralisation, Esquisse d'une théorie générale*, Paris, 1948; «Problèmes d'Organisation de la Administration», in *Cours de Droit Administratif*, Tomo I, Paris, 1982, pp. 157 e segs.

(121) Alguns autores preferem falar de controlo e não de tutela dada a ligação deste último instituto ao direito privado e a função totalmente diferente que desempenha neste ramo do direito. Assim, G. VEDEL, *Droit Administratif...*, p. 815; J. M. AUBY-R. DUCOS-ADER, *Institutions...*, p. 97; F. P. BÉNOT, *Le Droit Administratif...*, p. 136, entre outros

(122) CH. DEBBASCH, *Science Administrative*, p. 225; G. BURDEAU, *Traité...*, Tomo II, p. 418.

(123) Ch. Eisenmann apenas admite o controlo de legalidade, considerando que o controlo de oportunidade, mais do que um limite à descentralização, significava a negação dela. Por isso, defendia que o sistema de direito positivo francês era, ao tempo em que

destes autores, não só defender o interesse nacional contra os abusos praticados pelas autarquias locais, mas também as próprias autarquias locais por má gestão ou prejuízo para os respectivos habitantes⁽¹²⁴⁾. A Lei de 2 de Março de 1982 veio modificar profundamente o instituto da tutela restringindo-a à verificação da mera legalidade.

Deve ainda dizer-se, para concluir, que não é por acaso que este modelo ficou conhecido pela designação de descentralização territorial, principalmente nos estudos jurídicos. Com efeito, ele foi elaborado a partir da centralização administrativa, que não foi posta em causa nos seus fundamentos, sendo apenas limitada exactamente pela descentralização administrativa. Entendia-se que deviam ser descentralizadas aquelas atribuições que, por respeitarem a assuntos locais, estavam indevidamente a ser exercidas pelo poder central, mas continuou indiscutida a ideia de que ao Estado cabia a administração dos assuntos nacionais, considerando-se como tais aqueles que o Estado entendia deverem ser objecto de um tratamento igual para todo o território estadual e foi-se criando um aparelho de administração pública estadual que, frequentemente, utilizava as autarquias locais, atribuindo-lhes por *delegação* o exercício de poderes administrativos e servindo-se dos órgãos destas, particularmente do «Maire», como agentes do Estado.

Às autarquias locais (municípios e departamentos) cabia a administração dos assuntos locais, dispondo para o efeito de órgãos eleitos, de personalidade jurídica (a personalidade jurídica possibilitava aos entes locais aparecer perante o Estado como sujeitos de direito — tal como os indivíduos — exigindo o respeito das liberdades locais, em paralelo com a defesa pelos cidadãos, das liberdades individuais), de património e meios financeiros próprios e a sujeição a um controlo estadual mitigado para cumprimento da lei e defesa dos interesses nacionais.

Esta concepção está ligada à ideia de Estado liberal, ou seja, de um Estado que respeita as liberdades individuais e que, sem prescindir de cuidar dos assuntos que respeitam à comunidade nacional, estabelecendo

escrevia, de semi-descentralização (cfr. A. CÂNDIDO OLIVEIRA, «Os conceitos de descentralização e semi-descentralização administrativas, segundo Charles Eisenmann», sep. *Scientia Iuridica*, Braga, 1985).

⁽¹²⁴⁾ G. VEDEL, *Droit Administratif...*, p. 815; F. P. BÉSOIT, *Le Droit Administratif...*, p. 136; J. RIVERO, *Direito Administrativo...*, p. 360.

para o efeito um aparelho administrativo centralizado cuja cabeça é o Governo, não tem assim a pretensão de absorver toda a vida político-administrativa do país, respeitando as «liberdades locais» (125).

A reforma da administração local operada em 1982 instituiu como autarquias locais, para além dos municípios e departamentos, a região. Esta era já, desde 1972, um instituto público, fazendo parte da administração desconcentrada do Estado, e a conversão em peça da administração descentralizada operou-se sem alteração da divisão territorial existente. São órgãos da região o Conselho Regional, órgão deliberativo eleito por 6 anos e com um número de membros que vai de 41 a 197 e o Presidente do Conselho Regional eleito pelo Conselho Regional. De ter em conta ainda que este elege um «bureau» constituído por 4 a 10 Vice-Presidentes que podem receber poderes por delegações do Presidente. Existe também um Conselho Económico e Social, órgão de natureza consultiva, que representa as forças económicas e sociais da região. Actualmente são 22 as regiões existentes no território europeu da França.

Ainda, pela reforma de 1982, operou-se uma importante modificação ao nível do Departamento, pois o Prefeito deixou de ser o respectivo órgão executivo. Com efeito, manteve-se o Conselho Geral como órgão deliberativo e o órgão executivo passou a ser o Presidente do Conselho Geral eleito pelos membros deste Conselho. Existe ainda um «bureau» formado pelo Presidente do Conselho Geral e 4 a 10 Vice-Presidentes eleitos por aquele mesmo Conselho.

Quanto aos órgãos do município manteve-se o Conselho Municipal eleito por sufrágio universal directo e com um número de membros variando entre 9 e 69 em função do número de habitantes do município. Igualmente manteve-se o «Maire», eleito pelo Conselho Municipal de entre os seus membros, e com a dupla qualidade de órgão do município e representante do Governo. A «municipalité» é formada pelo «Maire» e por adjuntos eleitos pelo Conselho Municipal, tendo em conta o número de membros deste Conselho. De notar que os adjuntos só exercem as funções que lhes forem delegadas pelo «Maire».

(125) F. P. BÉNOIT, «Les structures administratives territoriales devant l'exigence de la décentralisation», in *La Décentralisation pour la rénovation de l'État, colloque sous la direction de Ch. Debbsch*, Paris, 1976, p. 103.

CAPÍTULO II

A ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM ESPANHA:
CENTRALIZAÇÃO MODERADA E TENTATIVAS
DE AMPLA AUTONOMIA (1812-1978)

I. A Constituição de Cádiz (1812) e a influência francesa

A Espanha sofreu, como a Itália e também Portugal, uma profunda influência francesa no que respeita ao regime de administração local. A generalização dos municípios e das províncias a todo o território nacional, o princípio da uniformidade na respectiva organização interna, a preponderância absorvente da administração central sobre a administração local são alguns exemplos dessa influência. O municipalismo moderno surge em Espanha, tal como em Portugal, com o advento dos regimes liberais e segue, na sua implantação, as vicissitudes da consolidação de tais regimes — que foram grandes — nos Estados da Península Ibérica.

O grande e inicial texto de referência da administração local moderna, em Espanha, é a Constituição de Cádiz de 1812 que dedicou o seu Tít.VI, com dois capítulos e 22 artigos ao «gobierno interior de las provincias e de los pueblos»⁽¹²⁶⁾. Os traços essenciais da Constituição gaditana no que respeita ao regime municipal são principalmente: a formação de «Ayuntamientos»⁽¹²⁷⁾ para a administração («gobierno interior») das povoações (arts. 309.º e 310.º); a composição dos «Ayuntamientos» por membros eleitos anualmente (os «alcaldes, regidores y procuradores síndicos») por sufrágio indirecto (arts. 309.º, 311.º, 312.º, 313.º e 314.º);

⁽¹²⁶⁾ A tradução em português da palavra «pueblos» mais ajustada ao sentido com que é utilizada é povoações e não a tradução literal «povos». Sobre as Constituições de Espanha, cfr. B. CLAVERO, *Evolución Histórica del Constitucionalismo Español*, Madrid, 1984.

⁽¹²⁷⁾ «Ayuntamientos» corresponde ao que nós em Portugal chamamos «Câmaras» (municipais), sendo compostos de «concejales» que, entre nós, chamaríamos vereadores. Aliás, o art. 219.º da Constituição Portuguesa de 1820 determinava: «Haverá Câmaras em todos os povos, onde assim convier ao bem público». Repare-se que o texto constitucional português — que sofreu a influência da Constituição de Cádiz — utiliza a palavra «povos» mas com o sentido de «povoações». Utilizaremos a palavra castelhana «Ayuntamientos» em vez de «Câmaras Municipais» por ser uma expressão conhecida entre nós e por não ser completa a identidade entre ambas.

a cessação dos «regidores» e outros que exerçam cargos perpétuos nos «Ayuntamientos», qualquer que seja o seu título e denominação (art. 312.^o); a enumeração, ao longo de nove números do art. 321.^o, de extensas atribuições dos «Ayuntamientos», sem se fazer a distinção — ao contrário do que sucedeu em França com o Decreto de 14 de Dezembro de 1789 — entre funções próprias e funções delegadas; e — importa não esquecer — a inspecção da «Diputación Provincial» sobre todas as funções exercidas pelos «Ayuntamientos», devendo estes dar-lhes conta anualmente das receitas arrecadadas e investidas (art. 323.^o).

Esta referência às «Diputaciones Provinciales» faz-nos lembrar que o regime municipal elaborado em Cádiz necessita, para ser devidamente compreendido, de ter em conta a instituição provincial cujo «gobierno político» pertence ao «jefe superior» nomeado pelo Rei (art. 324.^o). É certo que em todas as províncias haveria uma «Diputación Provincial» de base electiva, mas esta era presidida pelo «jefe superior». Consagra-se assim, uma submissão dos «Ayuntamientos» às «Diputaciones Provinciales» e destas ao Governo, por força do papel atribuído ao «jefe superior». Esta submissão que transparece já na Constituição de 1812 é expressa de modo manifesto na «Instrução para o governo económico-político das províncias» aprovada pelo Decreto de 23 de Junho de 1813 no desenvolvimento e concretização dos princípios da Constituição de 1812. A ideia que está aqui subjacente e que foi defendida por Toreno já nas Constituintes é a de que os «Ayuntamientos» são essencialmente organismos subalternos do poder executivo, um instrumento deste; são, é certo, eleitos pelos próprios moradores, mas com o «travão» do «jefe político» que conserva a unidade de acção do governo e impede que eles deslizem insensivelmente para o federalismo por natural tendência (128). Esta submissão evidencia-se, como se disse, na Instrução de 1813 pela qual são reforçados os poderes dos «jefes políticos», sendo-lhes atribuída competência para conhecer das queixas dos moradores contra qualquer providência do «Ayuntamiento» ou «Alcalde» (129) no âmbito das matérias a estes atribuídas.

(128) CONCEPCIÓN DE CASTRO, *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979, pp. 81-85; J. GARCIA FERNANDEZ, *El origen...*, pp. 262 e segs.

(129) O «Alcalde» corresponde aproximadamente ao nosso Presidente da Câmara e não optamos pela tradução pelas mesmas razões expostas para a não tradução de «Maire».

2. Instabilidade político-administrativa: O município progressista e posterior consolidação do município moderado (1836-1924); a província

O regime local, e particularmente o municipal, estabelecido pela Constituição de Cádiz e pela Instrução de 1813 não chegou, porém, a ter uma efectiva aplicação prática. A história de Espanha no período subsequente a 1812 e durante várias décadas caracteriza-se por uma enorme instabilidade que se vai reflectir directamente nas instituições municipais. O regresso de Fernando VII a Espanha, em 1814, significa a supressão do liberalismo e a restauração do absolutismo e da Inquisição. Esta situação vai manter-se até 1820, data da sublevação de Rafael del Diego, que abre um período que ficou conhecido pelo triénio liberal (1820-1823), durante o qual os preceitos da primeira fase do regime liberal vão ter uma possibilidade, fugaz, de vigorar. Mas, logo em 1823, e após a intervenção armada da Santa Aliança, abre-se um novo período de regime absoluto que só termina em 1833.

O período de 1833 a 1845 é um período importante para o regime municipal, apesar da instabilidade política e da guerra civil, defrontando-se, quanto à sua concepção, uma corrente progressista apontando para uma acentuada descentralização e uma corrente denominada «moderada» que vai acabar por obter êxito nos seus propósitos de estabelecer um modelo de administração municipal fortemente centralizado, ainda que em moldes modernos.

Entretanto, em 30 de Novembro de 1833, foi publicado um diploma da maior importância, conhecido por Decreto de Javier de Burgos, que veio estabelecer a actual divisão provincial de Espanha. A província⁽¹³⁰⁾ tinha um órgão colegial eleito, a «Diputación Provincial», que se aproxima da nossa Junta Geral de Distrito e um órgão unipessoal, o Governador Civil, nomeado pelo Governo, que, em períodos de maior centralização, presidia à «Diputación Provincial». Tinha ainda um Conselho Provincial que se aproxima da nossa Comissão Distrital do séc. XIX nomeadamente pelas funções contenciosas. As províncias funcionavam ao mesmo tempo como autarquias locais e circunscrições administrativas

(130) A província corresponde pela sua dimensão territorial e pela sua estrutura orgânica ao nosso distrito.

da administração periférica do Estado tendo sempre um papel muito influente na vida do município, nomeadamente através do Governador Civil (131).

As tentativas de autonomia municipal começam a esboçar-se ainda que timidamente em 1835 e o período de 1836-45 é conhecido como um período de consolidação do município progressista (132). No início deste período verifica-se o restabelecimento do regime municipal instituído em 1812 e 1813, com as alterações introduzidas em 1823. Em 1836, no mês de Setembro, efectuaram-se eleições municipais com triunfos significativos dos progressistas (133). Em 1837, é publicada uma nova Constituição de carácter progressista que, sendo embora muito concisa quanto à administração municipal, consagra alguns princípios que vão ser invocados contra as tentativas dos «moderados» para instituir um regime municipal de sentido centralizador. Um desses princípios era o da eleição dos «Ayuntamientos» pelos moradores, consagrado no art. 70.º, e que foi invocado com êxito contra uma «Lei de Ayuntamientos» de 14 de Julho de 1840 de tendência moderada, que instituiu uma forma não democrática para a designação dos «Alcaldes». Tal lei, apesar de aprovada pelas Cortes, não chegou a vigorar, pois a promulgação pela rainha Maria Cristina provocou uma revolução que determinou o regresso dos progressistas ao poder (134).

Porém, a situação de instabilidade política manteve-se e, em 1843, o partido moderado conquista o poder e põe em vigor a Lei de 1840, a qual se manterá até 1845, ano em que não só é publicada uma nova lei de administração municipal, como uma nova Constituição que consagrará o pensamento dos «moderados». Embora a Lei municipal de 8 de Janeiro de 1845 seja anterior à Constituição do mesmo ano, há uma sintonia entre ambos os diplomas no que toca ao regime municipal decorrente do facto de terem origem na mesma corrente política. Pretendendo embora introduzir em Espanha as ideias dos «doutrinários», o certo é que a instituição municipal tal como foi estabelecida pelos diplomas

(131) E. GARCIA DE ENTERRIA, «La Provincia en el Régimen Local Español», in *Problemas Actuales de Régimen Local*, Sevilha, 1986, pp. 21 e segs.

(132) J. GARCIA FERNANDEZ, *El origen...*, pp. 314 e segs.

(133) J. GARCIA FERNANDEZ, *El origen...*, p. 316.

(134) A. POSADA, *Evolución legislativa del Régimen Local en España (1812-1909)*, Madrid, 1982, p. 186; J. GARCIA FERNANDEZ, *El origen...*, p. 320.

de 1845 e cujo regime perdurou por longos anos é caracterizada por uma forte sujeição ao poder central. Assim o «Alcalde», tal como o «Teniente de Alcalde»⁽¹³⁵⁾, é nomeado pelo Rei ou pelo «jefe politico» por delegação daquele, conforme a importância dos «Ayuntamientos». Mas, mais ainda, o rei podia nomear livremente um «alcalde-corrector» no lugar do ordinário quando o entendesse conveniente, sendo o cargo de duração ilimitada. A eleição dos membros do «Ayuntamiento» era feita por sufrágio directo, mas restrito (os moradores que se achassem incluídos nas listas eleitorais), estando a elaboração do censo a cargo dos «Alcaldes». Os «Ayuntamientos» deveriam ser renovados pela metade de dois em dois anos. Largos poderes eram conferidos ao «jefe politico», desde o de presidir às sessões dos «Ayuntamientos» (que, sublinhe-se, eram celebradas, em regra, à porta fechada) até ao de suspender, em caso de falta grave, o «Alcalde» ou qualquer dos «concejales», dando conta do facto ao Governo. Para além de nomeados, os «Alcaldes» tinham uma dupla função: por um lado, eram delegados do governo, submetidos à autoridade imediata do «jefe politico» e, por outro, administradores do «pueblo», mas também aqui sob a vigilância da administração superior. Não existia uma cláusula geral de competências dos municípios e a maioria das suas deliberações estavam sujeitas à aprovação do «jefe politico» ou do Governo.

No que toca à instituição provincial que, pela Lei de 8 de Janeiro de 1845 é igualmente submetida a um estreito controlo por parte da Administração Central, o seu corpo deliberativo, a «Diputación Provincial», ficou muito limitado nas suas atribuições⁽¹³⁶⁾. Os órgãos provinciais continuavam a ser, para além da «Diputación», o Governador (ou «jefe politico») e o Conselho Provincial. O Governador Civil veio substituir, por um Decreto de 28 de Dezembro de 1849, o «jefe politico» e também os «intendentes» que, pela Lei de 1845, tinham a função da administração económica das províncias. O Governador Civil representava a transposição para Espanha da figura francesa do Prefeito e terá um papel determinante na administração municipal por efeito dos poderes políticos que lhe eram conferidos. Tornou-se uma «correia de transmissão» a nível local da vontade do poder central, sem se ter tornado, ao

(135) Uma espécie de Vice-Presidente da Câmara Municipal.

(136) A. POSADA, *Evolución...*, p. 198.

contrário do Prefeito em França, um administrador profissional de largo prestígio (137). A administração local de 1845, que acaba de ser descrita em traços muito breves era, como se disse, fortemente dependente da administração central, mal se podendo falar de uma verdadeira autonomia local.

A situação da administração local nesta época encontra-se bem descrita por Colmeiro (138). Nela estão expostos os princípios estruturais a que deve obedecer a organização administrativa. Para Colmeiro a «organização administrativa» deve fundar-se no princípio de que a Administração é una e indivisível e de que a autoridade emana de um poder central responsável, que a transmite até aos últimos agentes de uma escala, unidos entre si como os elos de uma cadeia (139). O território é dividido de uma forma racional em províncias, distritos e «termos» municipais e em cada uma destas divisões encontra-se um agente da autoridade, gozando de largos poderes. Assim, o «jefe político superior» nas províncias, «jefes políticos» subalternos nos «distritos» (criados por força da grande extensão das províncias) e «Alcaldes» nos municípios. Todos estes agentes estão ligados pelo vínculo da hierarquia. Estas ideias de centralização administrativa traduzidas nos princípios da uniformidade, subordinação, responsabilidade e presença das autoridades em todos os graus da hierarquia administrativa (desde a província ao município) são temperadas, no pensamento de Colmeiro, pela ideia de que o «pueblo» é a unidade administrativa por excelência, a forma primitiva de associação, cabendo aos respectivos «Ayuntamientos» a «gestão dos interesses vicinais».

Está aqui expressa, de algum modo, a ideia dos doutrinários de que ao Governo cabe tudo o que é relativo ao interesse nacional e aos «Ayuntamientos» o relativo interesse puramente municipal. Porém, os «Ayuntamientos» não têm uma acção independente, mas sim subordinada, umas vezes à autoridade e outras à vigilância da administração superior. Para Colmeiro existe em todos os Estados uma vida geral comum e outra particular e local, devendo a Administração proteger a primeira, subordinando os interesses de corporação ao princípio da uni-

(137) E. GARCIA DE ENTERRIA, *La Administración española...*, p. 55. O mesmo sucedeu em Portugal com o Governador Civil.

(138) A. POSADA, *Evolución...*, pp. 206 e segs.; M. COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, Tomo I, 3.ª ed., Madrid, 1865.

(139) M. COLMEIRO, *Derecho Administrativo...*, p. 62.

dade. As regras de prudência e altas razões do bem público ditam, quanto à vida local, que o poder central propenda a diminuí-la ou moderá-la, mas sem a sufocar ou extingui-la inteiramente. A presença de autoridades em todos os grandes focos de actividade social, encarregadas de representar o pensamento e transmitir a vontade do governo unitário, é uma exigência da subordinação do local ao geral ⁽¹⁴⁰⁾.

Depois da tentativa de reforma do regime municipal num sentido de maior autonomia no biénio de 1854-56, regressa-se ao regime de 1845 que durará até 1870. Na verdade, em 1868, inicia-se um período revolucionário que perdurará até 1874 e que terá reflexos na vida local. Tais reflexos manifestam-se no Tít. VIII da Constituição de 1869 (art. 99.º) e na Lei municipal de 20 de Agosto de 1870. O art. 99.º da Constituição de 1869 estabelecia um conjunto de princípios sobre a administração municipal e provincial cuja concretização era atribuída às leis ordinárias. Tais princípios, que deveriam informar as leis de administração municipal e provincial, eram os seguintes: 1.º — O governo e direcção dos interesses peculiares da província ou do município («pueblo») pelas respectivas corporações; 2.º — Publicidade das sessões de umas e outros, dentro dos limites assinalados pela lei; 3.º — Publicação dos orçamentos, contas e deliberações importantes das mesmas; 4.º — Intervenção do Rei e, conforme o caso, das Cortes para impedir que as «Diputaciones Provinciales» e os «Ayuntamientos» extravasassem das suas atribuições, em prejuízo dos interesses gerais e permanentes; 5.º — Determinação dos seus poderes em matéria de impostos, a fim de que os provinciais e municipais não se encontrem nunca em oposição com o sistema tributário do Estado ⁽¹⁴¹⁾.

Vemos, assim, ao lado de princípios que apontam para uma maior descentralização, outros, principalmente o 4.º, que vão em sentido contrário. Para além disso, nota-se a larga margem de conformação atribuída à lei ordinária quanto à concreta forma de administração municipal. Na discussão parlamentar do projecto de lei sobre organização municipal de 1870, a Comissão respectiva exprimia de um modo muito claro as dificuldades sentidas ao longo do séc. XIX, em Espanha, para implantar a autonomia municipal ao afirmar que, em contraste com os três séculos

⁽¹⁴⁰⁾ M. COLMEIRO, *Derecho Administrativo...*, pp. 254 a 256.

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. A. POSADA, *Evolución...*, p. 276.

anteriores de despotismo que tinham destruído as tradições municipais laboriosamente introduzidas em Espanha, o regime liberal dera mais alguma importância às corporações locais, mas «sem chegar nunca a determinar de uma maneira clara e precisa o lugar que, por sua essência e objecto elas deveriam ocupar na «economia geral da nação» (142). E acrescentava: o sistema criado pela Constituição de 1812 e pela Lei de 1823 nunca pôde funcionar em condições normais, nem tinha tão pouco as condições para produzir ordem na Administração.

As ideias da Comissão transpareciam com nitidez deste passo: «a nacionalidade, a ordem, as instituições não ficarão em perigo certamente pelo facto de os moradores de um município administrarem os seus interesses e regularem os seus serviços como melhor lhes pareça». Pelo contrário, a Administração Geral ganhará muito em ficar livre dos infinitos pormenores de interesse local que actualmente a oprimem. Manifesta-se aqui uma concepção que segue de muito perto a corrente doutrinária em França. A Lei municipal de 20 de Agosto de 1870 consagra o sufrágio universal em matéria de eleições para o «Ayuntamiento», definindo ao mesmo tempo as suas atribuições e regulando o seu funcionamento. Nela aparece pela primeira vez uma definição de município: «é município a associação legal de todas as pessoas que residem num território municipal» (143). Apesar das manifestações da Lei de 1870 no sentido da descentralização, mantém-se, no entanto, uma posição de subordinação dos organismos municipais aos provinciais, cabendo a estes (às respectivas «Diputaciones») amplos poderes sobre os órgãos municipais (144).

O município moderado vai continuar a dominar durante todo o séc. XIX, apesar de alguns sobressaltos, como o projecto de Constituição Republicana de 1873, elaborado após a instauração da República e a que adiante faremos referência.

Assim, após a Restauração monárquica em 1876, a Constituição do mesmo ano estabelecia, no seu art. 83.º, que existiriam nos «pueblos» «Alcaldes» e «Ayuntamientos». E acrescentava que os «Ayuntamientos» seriam eleitos pelos moradores a quem a lei conferisse tal direito. Por

(142) A. POSADA, *Evolución...*, pp. 284 e segs.

(143) A. POSADA, *Evolución...*, p. 291.

(144) GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ/PENDAS GARCIA, *El Nuevo Régimen Local Español*, Barcelona, 1985, p. 70.

sua vez, o art. 84.º remetia para a lei ordinária a organização e atribuições das «Diputaciones» e «Ayuntamientos», não deixando embora de fixar alguns princípios a que tais leis deveriam obedecer. Eram eles: o princípio da administração dos «interesses peculiares» do «pueblo» pela respectiva corporação; a publicação dos orçamentos, contas e deliberações desta; a intervenção do Rei ou das Cortes, sendo o caso, para impedir que os «Ayuntamientos» extravasassem as suas atribuições em prejuízo dos interesses gerais e permanentes; a determinação das respectivas faculdades em matéria de impostos de forma a que se harmonizassem com sistema tributário do Estado. Vemos aqui fundamentalmente uma repetição dos princípios já consagrados no art. 99.º da Constituição de 1879 (145).

A Lei municipal subsequente a este articulado constitucional tem a data de 2 de Outubro de 1877 e vigorou durante largos anos. O regime de administração provincial, igualmente com larga duração, foi fixado por uma lei de 1882.

Este regime de administração local, que vai durar até 1924, mereceu particular atenção doutrinal por parte de Adolfo Posada na sua obra «Evolución legislativa del Regimen Local en España 1812-1909» que temos vindo a seguir de perto. Para Posada o regime administrativo espanhol é um regime centralizado com as características próprias do mesmo, embora com algumas «indicações descentralizadoras» no que se refere à vida municipal. A descentralização não é, nos regimes administrativos que têm como matriz o francês, o «oposto da centralização», mas apenas a correcção dos excessos desta.

3. Tentativas para estabelecer uma ampla autonomia local

a) *Projecto de Constituição Republicana de 1873: os municípios como organismos políticos autónomos dentro do Estado Federal*

A instauração da República, em 1873, veio acompanhada de ideias de autonomia local e regional que se manifestaram exuberantemente nas Constituintes desse mesmo ano. No preâmbulo do projecto de Constituição Federal republicana dizia-se expressamente que «o município como

(145) A. POSADA, *Evolución...*, pp. 305/306.

o Estado, e o Estado como a Federação, serão no nosso Código Fundamental perfeitamente autónomos» (146). Esta intenção transparece no articulado do projecto de uma forma muito enfática, pois se diz no art. 40.º que «na organização política da nação espanhola tudo o que é relativo ao indivíduo («todo lo individual») é da pura competência do indivíduo, tudo o que respeita ao município («todo lo municipal») é do município; tudo o que respeita à região é do Estado e tudo o que respeita à nação é da Federação». Parece que estamos a ler Benjamin Constant.

Por sua vez, o art. 41.º consagra o princípio da eleição de todos os poderes e efectuada por sufrágio universal (art. 42.º). Neste projecto, o município, tal como o Estado regional e o Estado federal são organismos políticos que exercem a soberania em representação dos cidadãos, titulares dessa mesma soberania (arts. 42.º e 43.º). Ainda a fazer lembrar B. Constant, pode ler-se no art. 43.º que a soberania de cada organismo reconhece como limites os direitos de toda a pessoa humana. A protecção da autonomia municipal é clara e extensa, como resulta do art. 106.º: «os municípios têm, em tudo o que respeita ao município, autonomia administrativa, económica e política. Os municípios nomearão por sufrágio universal os seus governos ou os seus «Alcaldes», que exercerão o poder executivo municipal. Nomearão também por sufrágio universal os seus «Ayuntamientos» que regulamentarão os assuntos municipais. Nomearão por sufrágio universal os seus juízes (...) com faculdades judiciais. O art. 107.º do Projecto tem também importância, pois responsabiliza pelas suas despesas os «Alcaldes» ou «Ayuntamientos», perante o «concejo» ou o comum dos moradores. Ainda o art. 108.º garante a manutenção de funções dos «Alcaldes» e «Ayuntamientos» contra actos do poder executivo (só poderiam ser afastados por sentença do Tribunal competente e substituídos por sufrágio universal). O projecto constitucional de 1873 ia ainda mais longe e indicava concretas atribuições dos municípios, garantia-lhes os meios financeiros necessários para levar à execução tais atribuições e fazia-lhes mesmo uma exigência: «sustentar escolas de crianças e adultos, dando a instrução primária e obrigatória». De notar ainda, neste mesmo art. 108.º, a atribuição de funções judiciais (administração da justiça civil e criminal) aos municípios.

(146) A. POSADA, *Evolución...*, pp. 300 e segs., nota (1).

Embora estas normas não tivessem passado à prática, elas revestem-se de importância, pois revelam o pensamento de uma corrente de opinião que, ao longo do séc. XIX, pugnou por uma larga autonomia local. Enquanto os «moderados» se mostravam partidários de uma autonomia local muito mitigada, este projecto de Constituição contém a manifestação mais ousada de autonomia no séc. XIX em Espanha.

b) *O Estatuto Municipal de Calvo Sotelo (1924): a garantia jurídica da autonomia municipal e a ditadura: um par inconciliável*

O Estatuto Municipal de Calvo Sotelo aprovado pelo Real Decreto de 8 de Março de 1924, durante a ditadura de Primo de Rivera, tem importância não tanto pela sua aplicação prática, pois acabou por se traduzir numa reforma puramente nominalista, mas exactamente pelo que nela se afirma, isto é, pelo seu texto que pode considerar-se muito avançado e um passo importante no sentido da autonomia municipal⁽¹⁴⁷⁾. Ele veio substituir a lei municipal de 1877, sendo de referir as numerosas tentativas ocorridas de reforma do regime municipal, das quais a mais conhecida e importante foi a de Maura.

As novidades maiores contidas no Estatuto situavam-se em matéria de controlo da actividade dos órgãos municipais que passavam das tradicionais mãos da Administração do Estado (através do Governador Civil) para os tribunais, prevendo-se mesmo a possibilidade de o município poder interpor recurso por abuso do poder (atentados contra a sua autonomia) perante o Supremo Tribunal. Rodeava-se assim a instituição municipal de garantias contra a intervenção do Estado que, até aí, constituía uma permanente espada sobre os municípios. Mas, para além disso, ampliava-se a autonomia financeira (através do estabelecimento de impostos municipais), alargava-se o leque de atribuições, consagrava-se a municipalização de serviços e admitia-se a possibilidade de autonomia estatutária (mediante a promulgação de uma Carta). Deste modo o Estatuto de 24 pretendia «restaurar» a autonomia municipal, fazendo reviver

(147) GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ/PENDAS GARCÍA, *El Nuevo Régimen...*, p. 71.

de certo modo a ideia de autonomia do municipalismo medieval. Porém, e mais de acordo com a estrutura política ditatorial em que o Estatuto se inseria, a composição dos órgãos municipais obedecia a um processo misto de sufrágio universal (incluindo mulheres) para escolha de 2/3 dos «concejales» e de sufrágio corporativo para a escolha dos restantes. O «Alcalde» era eleito, entre todos os moradores do «Ayuntamiento», pelos «concejales».

Como já se disse os preceitos mais avançados do Estatuto, isto é, o que ele trazia de mais inovador em matéria de autêntica autonomia municipal acabaram por não se concretizar, pois o regime ditatorial e o revigoramento da vida municipal excluíam-se mutuamente.

c) *A Constituição Republicana de 1931: a autonomia regional e local*

Assim se chegou a 1931, data em que, de par com a renovação em sentido democrático das instituições políticas, surgiu um novo e forte impulso no sentido da autonomia regional e municipal. O advento da República foi, entretanto, precedido pela queda da ditadura de Primo Rivera, em 1930, e precipitado pelos resultados das eleições municipais parciais de 12 de Abril de 1931, que deram a vitória aos republicanos nas principais cidades. Ainda, nesse mesmo ano, foi elaborada e aprovada a Constituição de 1931 (9 de Dezembro) na qual a autonomia municipal era consagrada de um modo muito expressivo no art. 1.º

Dizia o n.º 3.º deste artigo que «a República» constitui um Estado integral, compatível com a autonomia dos municípios e das regiões». E o art. 9.º dizia ainda que «todos os municípios da República serão autónomos nas matérias da sua competência e elegerão os seus «Ayuntamientos» por sufrágio universal, igual, directo e secreto, salvo quando funcionem em regime de «conselho aberto». As vicissitudes da II República dificultaram a colocação em prática destas disposições constitucionais e quando, em 1935, é promulgada a lei de bases sobre o regime local já as Cortes eram dominadas por uma corrente política conservadora, não tendo essa lei o apoio das correntes mais progressistas. Trata-se é certo — a Constituição assim o obrigava — de uma lei que consagra a autonomia municipal nos seus elementos mais significativos, mas a sua aplicação também mal vai ser conseguida, pois estava próxima a guerra civil desencadeada em 1936.

4. A administração local no franquismo: centralização autoritária

Após a Guerra Civil (1936-39) e com a conseqüente instauração em Espanha de um regime autoritário e centralista, a autonomia local deixou de existir, estabelecendo-se um sistema de administração local que era exactamente a negação dessa autonomia. Estabelece-se durante o franquismo uma cadeia de administração fortemente centralizada baseada numa relação de confiança entre agentes individuais de administração (Ministro — Governador Civil — «Alcalde»). Ao mesmo tempo, como assinala García de Enterría, verifica-se o constante crescimento da administração periférica do Estado, com conseqüente esvaziamento das competências municipais⁽¹⁴⁸⁾. No período franquista não há propriamente um texto que tenha o nome de Constituição espanhola, mas uma pluralidade de textos que recebem o nome de Leis Fundamentais e que contêm a Constituição material deste período.

O regime de administração municipal da época reflecte, com transparência, o carácter centralista e não democrático do Estado e, assim, apesar da afirmação de princípio de que os municípios constituem «entidades naturales» (art. 1.º da Lei de Bases de 1955) e do rigor técnico das leis de administração municipal, estabelece-se a livre nomeação e destituição dos «Alcaldes» pelo Ministro do Interior nas capitais de província e municípios de mais de 10.000 habitantes e pelo Governador Civil nos demais municípios. O «Alcalde» torna-se a figura preponderante da administração municipal, reunindo para além da condição de presidente do «Ayuntamiento» e de chefe da administração municipal a de delegado do governo, para manter a ordem e prover à segurança pública⁽¹⁴⁹⁾.

A transição política operada após a morte de Franco e a Constituição Política de 1978 abrem uma nova fase de autonomia local que merece a melhor atenção.

⁽¹⁴⁸⁾ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española...*, p. 77. Uma perspectiva sobre a administração local no período franquista e transformações subsequentes pode ver-se em M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. 1, Madrid, 1985, pp. 315 e segs.

⁽¹⁴⁹⁾ GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ/PENDAS GARCÍA, *El Nuevo Régimen...*, p. 76.

5. A consagração da autonomia local na Constituição de 1978

A Constituição de 1978 veio alterar profundamente o regime de administração local vigente em Espanha no tempo da franquismo.

Estabeleceu desde logo um Estado dotado de Comunidades Autónomas (regiões) com largos poderes político-administrativos (arts. 2.º, 137.º e 143.º a 158.º) e consagrou expressamente a autonomia dos municípios e das províncias (art. 137.º), voltando a exaltar a autonomia municipal no art. 140.º

No cumprimento dos preceitos constitucionais, foi publicada a Lei Reguladora das Bases do Regime Local (Ley 7/1985, de 2 de Abril) relativa especialmente aos municípios e províncias (150).

Em traços muito gerais pode dizer-se que o governo e administração dos municípios (151), salvo os de população diminuta, cabe ao «Ayuntamiento» formado pelo «Alcalde» e pelos «concejales». Estes, em número, que varia entre 5 e 25 (152) são eleitos directamente pelos munícipes e depois elegem, entre eles, o «Acalde». Todos formam o «Pleno» do «Ayuntamiento» e nessa qualidade têm um conjunto de atribuições próprias de um órgão deliberativo. Nos municípios de mais de 5.000 habitantes, existe um outro órgão denominado Comissão de Governo («Comisión de Gobierno») que assiste o Presidente no exercício das suas funções e que é constituído por um número de membros não superior a um terço do total do «Ayuntamiento», livremente nomeados e demitidos pelo «Alcalde», que disso deverá dar conta ao «Pleno». O «Alcalde», que preside às reuniões do «Pleno» e da Comissão de Governo e dirige o governo e a administração municipais, tem ainda o poder de nomear «Tenentes de Alcalde» cuja função principal é substituir o «Alcalde» nos casos de impedimento deste. Nos municípios de «Concejo Abierto», o «Ayuntamiento» é substituído por uma assembleia constituída por todos os eleitores, tal como sucede paralelamente nas nossas freguesias mais pequenas com o «plenário dos cidadãos eleitores» (art. 246.º, n.º 3, da CRP).

(150) As «Comunidades Autonomas» gozam de poderes especiais e estatutos próprios, fazendo parte da administração regional e não local.

(151) Para uma informação mais detalhada, ver um conjunto de artigos publicados na revista *Documentación Administrativa*, n.º 228 (1991), pp. 13 a 216.

(152) Nos municípios com mais de 100.000 habitantes, haverá ainda mais um «concejal», por cada 100.000 habitantes ou fracção.

A organização as províncias é semelhante à dos municípios e assim a «Diputación» corresponde ao «Ayuntamiento» sendo constituída pelo Presidente e pelos deputados que formam o «Pleno da Diputación». Os deputados provinciais são em número variável, entre 25 e 51, tendo em conta o número da habitantes, e são eleitos indirectamente por um colégio formado pelos «concejales» e de entre estes. Existe uma Comissão de Governo constituída pelo Presidente e por um número de Deputados não superior a um terço do número total, que são livremente nomeados e demitidos pelo Presidente. O Presidente é eleito pelo «Pleno» da «Diputación Provincial» dirige o governo e a administração da província, preside às reuniões do Pleno e da Comissão do Governo e nomeia livremente vice-presidentes de entre os membros da Comissão de Governo.

Junto de cada província existe um Governador Civil, representante do Governo, cabendo-lhe funções de direcção e coordenação de todos os órgãos periféricos da Administração civil do Estado com sede na província e ainda a manutenção da ordem pública⁽¹⁵³⁾.

CAPÍTULO III

A ADMINISTRAÇÃO LOCAL NA ITÁLIA: AS DIFICULDADES DA AUTONOMIA (1848-1990)

1. A influência do modelo napoleónico na legislação administrativa local italiana; o conceito de autarquia

A Itália reclama-se de uma «gloriosa tradição» de autonomia municipal que teve, na Idade Média, a sua «idade de ouro». Porém, a moderna autonomia municipal italiana não difere, nos seus traços essenciais, da que se foi estruturando noutros países da Europa Ocidental a partir do séc. XIX. A administração local da Itália de hoje foi «moldada» pelo exemplo francês de inspiração napoleónica, mesmo antes da unificação do país.

Após a invasão dos exércitos de Napoleão e durante o período da Restauração, os Estados italianos vão implantar um sistema de admi-

(153) J. A. SANTAMARIA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Madrid, 1990, pp. 443 e segs.

nistração fortemente centralizada em que a figura do Prefeito assumia, tal como em França, um papel fundamental. É, assim, no séc. XIX, que encontramos a matriz histórica da administração local de hoje, tal como acontece, aliás, com muitos outros institutos político-administrativos (154).

As tentativas efectuadas para encontrar um fio condutor entre as antigas autonomias municipais e as de hoje não dão a devida importância ao facto do aparecimento do Estado tal como hoje o entendemos. As autonomias locais da Idade Média constituíram, como diz expressivamente Giannini, o «último episódio, historicamente verificado», de «*culture delle città*», cujo precedente tinha ocorrido na cultura das cidades gregas do séc. IV antes de Cristo e de que não houve, depois, continuidade (155). É fácil imaginar que, numa época histórica em que não havia um Estado, na concepção que dele hoje fazemos, as comunidades locais possuissem um direito próprio, um direito local, sendo diminuta a influência do direito proveniente do exercício do poder central. Mas, com o aparecimento do Estado moderno, caracterizado por um fortalecimento do poder central e pela extensão do respectivo poder soberano e absoluto a todo o território nacional, criou-se um inevitável confronto com os direitos locais, frequentemente de base consuetudinária. Nesse confronto safu vencedor o direito estadual que progressivamente se foi impondo comprimindo o direito local. Sucede ainda que, após a Revolução Francesa e com as ideias — por ela difundidas — da igualdade de todos os cidadãos perante a lei, ganhou aceitação a ideia de que as especificidades jurídicas a nível local feriam tal princípio e que só um direito e uma administração igual para todos era aceitável (156).

É com base nestas ideias que se vai operar a inserção da administração local no âmbito da administração estadual. Naturalmente, a administração local e particularmente a municipal não vai desaparecer, pois o

(154) V. ITALIA, «L'Autonomia dei comuni e delle province. Contributo all'interpretazione dell' art. 128 Cost.», *Scritti in onore di Costantino Mortati*, 2, Roma, 1977, p. 782; SANTI ROMANO, «Decentramento Amministrativo», in *Scritti Minori*, vol. 2.º (Diritto Amministrativo), p. 17.

(155) M. S. GIANNINI, «I Comuni», in *L'ordinamento comunale e provinciale* (Atti del Congresso Celebrativo delle Leggi di Unificazione Amministrativa), Vicenza, 1967, pp. 11 e segs.

(156) G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, p. 32.

município ⁽¹⁵⁷⁾ era uma instituição anterior ao próprio Estado e com longas tradições. O que vai suceder é que vai ficar sob o controlo do Estado. Escreve, a este propósito, G. Berti que os municípios vão passar a gozar de «autarquia» mas à custa da autonomia ⁽¹⁵⁸⁾. O que se quer dizer com isto? Quer dizer que os municípios vão poder exercer administração pública através de órgãos próprios, mas sujeitos, na sua actividade, ao controlo da administração do Estado. É de subordinação, não de autonomia que se poderá falar.

Paradoxalmente, um outro princípio da Revolução Francesa, o princípio da liberdade, vai «jogar» em sentido contrário ao da igualdade. Por força deste princípio e em oposição ao domínio absoluto do Estado anterior («Ancien Régime») vai reclamar-se para os municípios, tal como para os cidadãos, uma esfera de liberdade de acção independente do Estado. E, ao longo do séc. XIX, vai assistir-se, na Itália, como também noutros países europeus, a um rico debate de ideias e a fortes movimentações em favor da descentralização e da autonomia municipal. Pretendia-se que fosse conferida, aos municípios, ampla liberdade de administração dentro da esfera que lhe era própria. Mas se era larga a corrente dominante no sentido das liberdades municipais, ela não encontrou suficiente expressão na vida real e nomeadamente no plano legislativo. Sempre os titulares do poder central foram ciosos do poder de controlo sobre a administração municipal e é flagrante a desproporção entre as ideias defendidas quanto à autonomia municipal e a realidade que deveria dar-lhe expressão. Formas claras de controlo como a nomeação do «Sindaco» ⁽¹⁵⁹⁾ ou a tutela de mérito, ou formas mais subtis como o controlo financeiro, foram sempre utilizadas. É longa a história de projectos de reforma da administração municipal e são brilhantes as peças

⁽¹⁵⁷⁾ «Comune» é a palavra italiana que traduzimos por município, tal como fizemos em relação à palavra francesa «commune». Merece referência, no entanto, o facto de recentemente a nova lei sobre as autonomias locais de 8 de Junho de 1990 prever a constituição, em caso de fusão de «comuni», de «municipi», com órgãos eleitos correspondentes aos municípios antigos, e como que para tornar menos dolorosa a fusão. De qualquer forma trata-se aqui de organismos de nível inferior — cfr. F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, 4.^a ed., Pádua, 1993, p. 335. Este mesmo autor, e no mesmo local, refere também a existência de uma instituição já mais antiga, designada «frazione», e estabelecida nos municípios de maior dimensão por forma a aproximar os serviços das populações.

⁽¹⁵⁸⁾ G. BERTI, *Caratteri...*, pp. 36/37.

⁽¹⁵⁹⁾ Corresponde aproximadamente ao nosso Presidente da Câmara Municipal.

de oratória em favor da autonomia municipal ⁽¹⁶⁰⁾, mas é outra a realidade das leis e prática administrativas.

As bases da moderna administração local italiana, estabeleceram-se, ainda antes da unificação da Itália (1861), no então Estado do Piemonte, a partir de 1848, com o Estatuto Albertino e a Lei de 7 de Outubro do mesmo ano.

O art. 74.º do Estatuto limitava-se a declarar que «as instituições municipais e provinciais e as circunscrições dos municípios e das províncias são reguladas pela lei», mas a Lei de 7 de Outubro estabelecia já, como órgãos municipais, um Conselho Geral, eleito por sufrágio censitário e com um número de membros variável em função da população, um Conselho delegado, eleito pelos membros do Conselho Geral e um «Sindaco», nomeado pelo «intendente geral» entre os eleitores («estimati») do Município ⁽¹⁶¹⁾.

A província era, ao mesmo tempo, uma autarquia local e um órgão da administração periférica do Estado. Possuía uma estrutura orgânica tripartida com um órgão eleito directamente e composto por algumas dezenas de membros, o Conselho Provincial («consiglio provinciale»), e uma Junta Provincial («giunta provinciale»), com um número reduzido de membros, e um Presidente, ambos eleitos por aquele. O Presidente dirigia o Conselho e a Junta. As funções da província não constavam de uma cláusula geral como sucedia com os municípios, sendo antes indicadas taxativamente e eram em número restrito. A abolição desta peça da organização administrativa italiana tem sido várias vezes proposta.

Em cada província, salvo algumas regiões sujeitas a um regime especial, existia e existe ainda hoje um Prefeito, representante do Governo, e com algumas funções no domínio da tutela administrativa sobre os municípios ⁽¹⁶²⁾.

Também, ao longo do séc. XIX e princípios do séc. XX, a ideia regional teve fortes adeptos, mas encontrou obstáculos, que não foram ultrapassados, dada a preocupação de manter intocada a frágil unidade da Itália

⁽¹⁶⁰⁾ G. SAREDO, *La legge sulle amministrazione comunale e provinciale (4-5-1898), commentata da Giuseppe Saredo*, Torino, 1910.

⁽¹⁶¹⁾ M. S. GIANNINI, «I Comuni...», p. 23.

⁽¹⁶²⁾ C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II, Pádua, 1976, pp. 1012 e segs. e 813 e segs. Para uma descrição mais pormenorizada de alguns aspectos da história da administração local, em Itália, cfr. A. CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Autonomia Municipal: Evolução e Significado Actual*, Univ. Minho, polic., Braga, 1988, pp. 84 e segs.

lia. Esta mesma preocupação talvez explique igualmente as cautelas havidas na legislação italiana quanto à autonomia local. A primeira lei de administração local posterior à unificação da Itália (1861) foi publicada em 1865 tendo acolhido, sem discussão, o princípio da uniformidade⁽¹⁶³⁾. Numa breve apreciação desta lei, não se pode deixar de ter em conta o importante papel de controlo que era atribuído ao Prefeito (órgão de nomeação governamental situado ao nível provincial) e que permaneceu mesmo quando a «esquerda» chegou ao poder. Também «jogou» contra a autonomia municipal, principalmente a partir da segunda metade do séc. XIX, o constante aumento das atribuições do Estado feito em detrimento das atribuições dos entes locais, que sofreram uma constante erosão⁽¹⁶⁴⁾. Certo foi que, nos municípios urbanos, no princípio do séc. XX, houve um aumento das actividades municipais e foram efectuadas interessantes experiências bem sucedidas no domínio do urbanismo, da economia, da educação e assistência. Mas à medida que o Estado liberal «monoclasse» se transformou num Estado democrático «pluriclasse», na terminologia de Giannini⁽¹⁶⁵⁾, a legislação estadual invadiu e estiolou o campo da regulamentação municipal. Gerou-se uma promiscuidade de competências da qual safu beneficiado o Estado, pois detinha meios humanos, técnicos e financeiros que os municípios não possuíam. A intervenção do Estado nos domínios da saúde, transportes, agricultura, urbanismo, etc., veio acompanhada de órgãos do Estado a nível local que fizeram aumentar o conjunto de meios de controlo sobre os municípios. Já não eram só os controlos ordinários (típicos) a cargo do Prefeito e da GPA (Giunta Provinciale Amministrativa), mas os controlos atípicos dos órgãos locais do Estado em múltiplos domínios. Tudo isto levou Giannini a escrever que, em Itália, nunca houve uma verdadeira autonomia local⁽¹⁶⁶⁾.

A legislação político-administrativa italiana reflecte, assim, em matéria de administração local, um forte estatismo⁽¹⁶⁷⁾ que se traduziu

(163) M. S. GIANNINI, «I Comuni...», p. 31.

(164) M. S. GIANNINI, «I Comuni...», p. 34.

(165) M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, vol. I, Milão, 1970, p. 46.

(166) M. S. GIANNINI, «I Comuni...», p. 46.

(167) A preponderância do Estado foi potenciada em Itália, no fim do século, pela influência da escola de direito público alemã de Jellinek e Laband (cfr. A. PUBUSA, *Sovranità Popolare e Autonomie Locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milão, 1983, p. 8 e nota (1), e S. FLOGAITS, *La notion...*, p. 135).

na doutrina do período pré-republicano (entre fins do séc. XIX e meados do presente século), através do conceito de autarquia⁽¹⁶⁸⁾.

O conceito de autarquia foi introduzido na doutrina italiana por Santi Romano⁽¹⁶⁹⁾ e com a finalidade de definir a posição dos entes locais e dos institutos públicos no âmbito do ordenamento jurídico do Estado unitário italiano⁽¹⁷⁰⁾. Alguns anos depois, o conceito de autarquia é largamente desenvolvido, pelo mesmo autor, para qualificar a administração municipal⁽¹⁷¹⁾.

Por «autarquia» entende, Santi Romano, a capacidade que tem um ente jurídico de administrar interesses que são, ao mesmo tempo, próprios e do Estado⁽¹⁷²⁾. Ou ainda, autarquia significa administração indirecta do Estado exercida por uma pessoa jurídica no interesse próprio, para além do do Estado⁽¹⁷³⁾.

Para bem compreender o conceito de autarquia é preciso ter presente que, no pensamento de Santi Romano, o Estado unitário é o centro em torno do qual gravita todo o direito público. Toda e qualquer ideia de «pouvoir municipal», colocando os municípios em relação ao Estado numa posição semelhante à dos indivíduos, é rejeitada. O Estado é visto como o centro de um círculo máximo de interesses no qual estão compreendidos círculos de interesses menores, os quais são, por isso mesmo, também interesses estaduais. Nesta perspectiva não é de admirar que Santi Romano afirme que se o município não existisse, ou não actuasse, o Estado ocuparia o seu lugar e que o controlo que este exerce sobre a administração autárquica mais não é do que uma faculdade que o Estado

⁽¹⁶⁸⁾ E. GUSTAPANE, «Autarchia. Profile Storico di un termine giuridico in disuso», in *RTDP*, 1980, pp. 201 e segs.; G. BERTI, «Commento all'art. 5.º Cost.», in *Commentario Bianca*, I, 1975, p. 280.

⁽¹⁶⁹⁾ SANTI ROMANO, «Decentramento...», pp. 11 e segs. Inicialmente o artigo fora publicado na *Enciclopedia giuridica italiana*, 1897, vol. IV, Parte 1.ª Aliás, é o próprio autor que lembra ter introduzido, no artigo da Enciclopédia, o termo autarquia, sendo até aí dominante o termo autonomia (SANTI ROMANO, «Il Comune», in *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano a cura di V. E. Orlando*, vol. II, Parte 1.ª, Milano, 1908, p. 577, nota (2)).

⁽¹⁷⁰⁾ E. GUSTAPANE, «Autarchia...», p. 201.

⁽¹⁷¹⁾ SANTI ROMANO, «Il Comune...», esp. pp. 575 e segs.

⁽¹⁷²⁾ SANTI ROMANO, «Il Comune...», p. 582.

⁽¹⁷³⁾ SANTI ROMANO, «Il Comune...», p. 598; cfr., também, «Decentramento...», p. 60.

reservou para si ao despojar-se do exercício de funções administrativas activas (174).

A autarquia consiste, pois, numa administração do Estado, mas numa administração indirecta, uma vez que é exercida por entes dotados de personalidade jurídica. Este conceito de autarquia está despido de quaisquer elementos políticos, e por isso, se compreende que, para Santi Romano, não seja essencial a eleição dos órgãos do ente autárquico, nem o maior ou menor número de funções por este exercidas. A autarquia vem a traduzir-se numa relação entre entes (o Estado e o ente autárquico), existindo sempre que se verifique uma tal relação.

A eleição dos órgãos autárquicos, a quantidade de funções exercidas, a existência de meios financeiros, o exercício do controlo por órgãos independentes do governo são elementos do conceito político de autarquia (175). Aliás, no que toca a este último aspecto Santi Romano afirma, tendo em conta o direito positivo italiano, que «a descentralização autárquica territorial em Itália é mais nominal do que real; só no que respeita à designação dos órgãos municipais e provinciais se pode dizer que o legislador tenha feito o possível para o pôr em prática convenientemente, não assim pelo que toca — e é substancial — às funções e ao controlo» (176).

Ao longo da história de Itália, escreve por sua vez Zanobini, o município sofreu uma profunda evolução. A «gloriosa tradição municipal italiana» (177) teve o seu ponto alto, a sua idade de ouro na Idade Média, com a eleição dos órgãos municipais e uma autonomia quase soberana perante o Império. Mais tarde, com a afirmação da autoridade do Estado na monarquia absoluta, os órgãos municipais foram espoliados dos seus poderes reduzindo-se a sua actividade à satisfação de interesses puramente locais dos quais o Estado se desinteressava, considerando-os

(174) SANTI ROMANO, «Il Comune...», pp. 598 e 593.

(175) Contra esta distinção de um conceito jurídico e de um conceito político de autarquia, insurge-se G. Trêves para quem a noção de autarquia sempre esteve ligada à participação dos cidadãos na administração pública, nomeadamente através da eleição dos órgãos da pessoa jurídica respectiva, sendo absurdo, diz, pensar-se que tal participação não reveste um relevo jurídico, sendo relegada somente para o conceito político (G. TRÊVES, «Autarchia, Autogoverno, Autonomia», in *Studi in onore di G. M. de Francesco*, vol. 2.º, Milão, 1957, pp. 580 e segs., esp. p. 582).

(176) SANTI ROMANO, «Decentramento...», p. 64.

(177) G. ZANOBINI, *L'Amministrazione Locale*, 3.ª ed., Pádua, 1936, p. 20.

assunto privado dos burgos e cidades. Com a Revolução Francesa surgiu uma situação nova traduzida no reconhecimento do direito dos cidadãos a participar no governo da coisa pública, quer directamente, quer por meio de representantes. E, se num primeiro momento se entendeu que esse direito se concretizava na formação do vontade do ente (da sociedade humana) de que todos os cidadãos faziam parte — o Estado — resultando daí que o direito natural dos cidadãos se esgotava na escolha dos seus representantes a nível estadual, mais tarde, porém, acabou por admitir-se que, para além do Estado, existiam outros agrupamentos de populações, outras sociedades, que deviam prover com os próprios meios e os próprios órgãos à satisfação das necessidades sociais e que também em relação a esses entes, os cidadãos tinham o direito de escolher os seus representantes, tinham o direito de contribuir para a formação da vontade desses entes menores na medida em que deles faziam parte. Entre estes, estava, na primeira linha, o município⁽¹⁷⁸⁾. Isto sucedeu também em Itália com a afirmação dos princípios liberais, após a publicação do Estatuto Albertino em 1847.

Com o advento do fascismo e a abolição do princípio da eleição dos corpos municipais, colocou-se o problema de saber se a autarquia tinha terminado. Zanobini responde que o regime fascista, apesar de ter abolido a eleição dos órgãos dos entes autárquicos, não pôs fim à autarquia e isto porque, afirma, permaneceu a personalidade jurídica de tais entes, sendo esta o elemento essencial da autarquia. Para Zanobini o que caracteriza a autarquia e a administração municipal é o facto de não se tratar de uma administração directa do Estado, submetida ao princípio da hierarquia dentro da mesma e única pessoa jurídica. Ora, os municípios apesar de passarem a ter órgãos nomeados não perderam a personalidade jurídica. Tais órgãos continuaram a ser órgãos do município e, assim, a relação essencial destes com o Estado não se alterou. O Estado não passou a ter poderes hierárquicos sobre o município, mas apenas poderes de controlo e de vigilância como até então. O que se modificou, isso sim, foi o aspecto político, pois que, em tais entes, a sua organização deixou de ser democrática e representativa⁽¹⁷⁹⁾.

Da exposição da evolução histórica e legislativa pode concluir-se

(178) G. ZANOBINI, *L'Amministrazione...*, pp. 149/150.

(179) G. ZANOBINI, *L'Amministrazione...*, p. 158.

que o período moderno da administração local em Itália, ou seja, aquele que se inicia com a recepção do direito administrativo francês e principalmente com o liberalismo em 1847 não assumiu formas desenvolvidas, próximas da autonomia tal como hoje a entendemos. Sempre se manifestou, antes, uma forte e absorvente supremacia do Estado, talvez explicável pela preocupação de manter a unidade do país dificilmente conquistada. Não houve em Itália, sequer, a experiência de constituições republicanas nos primeiros decénios do séc. XX, como sucedeu em Portugal (1911) e em Espanha (1931) acompanhadas de fortes afirmações em favor da autonomia local. Mas, depois da II Guerra Mundial, vai operar-se uma profunda modificação.

2. As autonomias locais como princípio fundamental da Constituição Italiana (1947): garantia de democracia e liberdade

A autonomia local recebeu, na Constituição Italiana de 1947, um grande impulso. Estabelece o art. 5.º, em sede de «Princípios Fundamentais», que «a República, una e indivisível, reconhece e promove as autonomias locais» (...) e o art. 128.º, integrado no Tít. V com a epígrafe «As Regiões, as Províncias, os Municípios», prescreve que «as províncias e os municípios são entes autónomos no âmbito dos princípios fixados pelas leis gerais da República que lhes determinam as funções»⁽¹⁸⁰⁾.

A novidade trazida pela Constituição Italiana não foi de imediato compreendida pela doutrina, que continuou a entender a administração municipal baseada no conceito de autarquia e, assim, como mero princípio de organização administrativa. Aliás, o desfazamento existente em Itália entre uma aspiração política à autonomia local e um direito positivo da administração local de carácter centralizador levou M. S. Giannini a falar muito sugestivamente de uma dupla história da autonomia local: uma história ideológica e uma história jurídica efectiva que não coincidem⁽¹⁸¹⁾. A história ideológica estaria ligada à consolidação do Estado liberal e significava sobretudo para os municípios, a saída de uma situação de menoridade em que se encontravam perante o Estado centra-

⁽¹⁸⁰⁾ *Costituzione Italiana*, ed. Einaudi, Torino, 1975.

⁽¹⁸¹⁾ M. S. GIANNINI, «Enti Locali Territoriali e Programmazione», in *RTDP*, 1973, pp. 193 e segs., esp. p. 205.

lizador. A autonomia assumia um significado político-administrativo e implicava nomeadamente a libertação de apertados controlos por parte do Estado, o reconhecimento de algumas funções como exclusivas dos entes locais, a atribuição de poder tributário dentro dos limites impostos pela lei (182). Mas quando se passa da história ideológica para a história do direito positivo, para a realidade político-administrativa, verifica-se que esta ficou muito aquém das exigências concretas do princípio da autonomia local. A centralização prevaleceu largamente sobre a autonomia, apesar de interessantes e notáveis iniciativas dos municípios rapidamente sufocadas pela intervenção crescente do Estado em múltiplos domínios (183).

Determinante para um novo entendimento da autonomia local foi um artigo de Carlo Esposito (184) em comentário ao art. 5.º da Constituição Italiana, no qual afirmava que as autonomias locais não constituíam um puro problema de organização administrativa, mas tinham a ver com a «estrutura interior» do Estado constituindo para os cidadãos «exercício, expressão, modo de ser e garantia de democracia e liberdade». Pretendeu-se evitar que o Estado, a quem foram confiadas muitas actividades e funções, se transformasse numa «monstruosa máquina» e que poucos homens concentrassem em si o poder de direcção política, económica e social. Dito doutro modo, procurou-se evitar que num momento em que se confiavam ao Estado múltiplas tarefas, o princípio de toda a vida da Nação se concentrasse no Estado e que a vida deste se concentrasse em poucos órgãos. O princípio das autonomias locais assumia, assim, importante significado político.

A elaboração de um conceito de autonomia local e particularmente municipal adequado à nova Constituição ficou a dever-se principalmente a M. S. Giannini (185) que colocou o «traço típico» da autonomia local

(182) M. S. GIANNINI, «Enti Locali...», p. 208.

(183) M. S. GIANNINI, «Enti Locali...», p. 208.

(184) C. ESPOSITO, «Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo nella nuova Costituzione Italiana (Commento all'art. 5 della Costituzione Italiana)», in *RTDP*, pp. 194 e segs.

(185) Cfr., desde logo, M. S. GIANNINI, «Autonomia» (Teoria Generale e Diritto Pubblico), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, Milão, pp. 356-366. Sobre a autonomia local à luz da Constituição de 1947, cfr. também L. GIOVENCO, *L'Ordinamento Comunale*, 7.ª ed., Milão, 1974, pp. 5 e segs.

no facto de o órgão fundamental dos entes locais ser o povo erigido em corpo eleitoral dispondo de um poder de direcção político-administrativa («indirizzo politico-amministrativo») que derivava não do Estado, mas da própria comunidade local. Tal direcção podia, por isso mesmo, divergir da do Estado. Com esta concepção ficava definitivamente afastada a concepção autárquica de administração local que tendia a fazer dos entes locais (186) meros «entes auxiliares» do Estado.

As condições de uma verdadeira autonomia eram para Giannini, além da eleição dos órgãos autárquicos pela comunidade respectiva, uma clara repartição de atribuições entre o Estado e os entes locais autónomos de modo que aquilo que um faz não seja feita pelos outros, a existência de controlo estadual puramente objectivo que afaste a sujeição da vontade municipal à vontade estadual e adequados meios financeiros (187). Importa notar que Giannini, ao mesmo tempo que aponta os elementos de uma autêntica autonomia municipal, afirma, como vimos, que ela não existe no direito positivo italiano e questiona-se seriamente sobre a sua actualidade, ou seja, sobre se tal concepção tem hoje razão de ser dada a evolução verificada na realidade político-administrativa do nosso tempo (188).

A administração local italiana foi modificada por força de recentes Leis de 8 de Junho de 1990 (n.º 142) e de 25 de Março de 1993 (n.º 81) mantendo no entanto, a nível municipal, como órgãos o Conselho Municipal, o «Sindaco» e a Junta Municipal. O Conselho Municipal eleito directamente por 4 anos é o órgão deliberativo, constituído pelo «Sindaco» e por um número de membros entre 12 e 60, conforme o número de habitantes; o «Sindaco» é agora eleito directamente pelos munícipes e viu fortemente reforçados os seus poderes; a Junta Municipal, órgão que colabora com o «Sindaco» na administração municipal, deixou de ser eleita pelo Conselho e é composta pelo «Sindaco», que preside e por um certo número de assessores entre um máximo de 2 e 8, por este nomeados. O «Sindaco» mantém a dupla qualidade de chefe da administração municipal e de representante do Governo.

(186) Para distinguir de «autarchia» temos traduzido «enti locali» por entes locais, embora a expressão que lhe corresponde, no nosso direito, seja «autarquias locais».

(187) M. S. GIANNINI, «I Comuni...», pp. 43 e segs.

(188) M. S. GIANNINI, «Il Riassetto dei Poteri Locali», in *RTDP*, 1971, pp. 451 e segs.

is ser o povo erigido em
o político-administrativa
a não do Estado, mas da
por isso mesmo, divergir
finitivamente afastada a
tendia a fazer dos entes

ia eram para Giannini,
unidade respectiva, uma
os entes locais autóno-
zita pelos outros, a exis-
o que afaste a sujeição
quados meios financeiri-
o tempo que aponta os
al, afirma, como vimos,
questiona-se seriamente
ncepção tem hoje razão
olítico-administrativa do

la por força de recentes
Março de 1993 (n.º 81)
rgãos o Conselho Muni-
nselho Municipal eleito
constituído pelo «Sin-
60, conforme o número
mente pelos munícipes e
a Municipal, órgão que
unicipal, deixou de ser
», que preside e por um
2 e 8, por este nomea-
chefe da administração

«enti locais» por entes locais,
o, seja «autarquias locais».
», in RTDP, 1971, pp. 451

Por sua vez, a província continua a ter um Conselho Provincial, órgão deliberativo eleito directamente e composto por um número variável de membros tendo em conta a respectiva população (entre 24 a 45), um Presidente da Província eleito directamente e que é ao, mesmo tempo, Presidente do Conselho Provincial e uma Junta Provincial, órgão que colabora com o Presidente na administração da província e constituído por um número de assessores não superior a 1/5 dos Conselheiros provinciais e nunca superior a 8, nomeados pelo Presidente da Província.

CAPÍTULO IV

A AUTONOMIA LOCAL («KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG») NA ALEMANHA (1808-1949)

1. A Reforma do Barão Karl von Stein (1808): participação dos cidadãos na vida do Estado, através dos municípios

Enquanto em França a moderna administração municipal irrompe a partir de 1789, no fervilhar da Revolução Francesa, e é, na fase inicial, como vimos, obra da Assembleia Constituinte, na Alemanha, ela surge dentro do Estado absoluto prussiano e é obra do Barão Karl von Stein, justamente considerado o «pai»⁽¹⁸⁹⁾ da autonomia local («kommunale Selbstverwaltung»)⁽¹⁹⁰⁾.

(189) CIL-F. MENDER, «Entwicklung der Selbstverwaltung im Verfassungsstaat der Neuzeit», in *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft — Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh*, org. por A. VON MUTTIUS, Heidelberg, 1983, p. 25.

(190) A tradução de «kommunale Selbstverwaltung» por autonomia local é uma simplificação que resulta do facto de ser essa a expressão utilizada na tradução de documentos europeus (cfr. «Carta Europeia de Autonomia Local» e outros documentos no âmbito do Conselho da Europa). Do mesmo modo, traduzimos a expressão «gemeindliche Selbstverwaltung» por autonomia municipal dado o significado mais restritivo de «Gemeinde». Quanto a «Selbstverwaltung» a tradução mais literal seria, porventura, «auto-administração». Importa referir, ainda, que a doutrina alemã utiliza também a palavra «Autonomie», mas no seu sentido etimológico, ou seja, ligado ao poder de criar normas de direito por parte dos municípios e outros entes de direito público (cfr. E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, vol. I, 9.ª ed., Munique, 1966, p. 497; H. J. WOLFF/O. BACHOF, *Verwaltungsrecht II*, 4.ª ed., Munique, 1976, p. 209).

Por sua vez, a província continua a ter um Conselho Provincial, órgão deliberativo eleito directamente e composto por um número variável de membros tendo em conta a respectiva população (entre 24 a 45), um Presidente da Província eleito directamente e que é ao, mesmo tempo, Presidente do Conselho Provincial e uma Junta Provincial, órgão que colabora com o Presidente na administração da província e constituído por um número de assessores não superior a 1/5 dos Conselheiros provinciais e nunca superior a 8, nomeados pelo Presidente da Província.

CAPÍTULO IV

A AUTONOMIA LOCAL

(«KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG»)

NA ALEMANHA (1808-1949)

I. A Reforma do Barão Karl von Stein (1808): participação dos cidadãos na vida do Estado, através dos municípios

Enquanto em França a moderna administração municipal irrompe a partir de 1789, no fervilhar da Revolução Francesa, e é, na fase inicial, como vimos, obra da Assembleia Constituinte, na Alemanha, ela surge dentro do Estado absoluto prussiano e é obra do Barão Karl von Stein, justamente considerado o «pai»⁽¹⁸⁹⁾ da autonomia local («kommunale Selbstverwaltung») (190).

(189) CH.-F. MENDER, «Entwicklung der Selbstverwaltung im Verfassungsstaat der Neuzeit», in *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft — Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh*, org. por A. VON MUTIUS, Heidelberg, 1983, p. 25.

(190) A tradução de «kommunale Selbstverwaltung» por autonomia local é uma simplificação que resulta do facto de ser essa a expressão utilizada na tradução de documentos europeus (cfr. «Carta Europeia de Autonomia Local» e outros documentos no âmbito do Conselho da Europa). Do mesmo modo, traduzimos a expressão «gemeindliche Selbstverwaltung» por autonomia municipal dado o significado mais restritivo de «Gemeinde». Quanto a «Selbstverwaltung» a tradução mais literal seria, porventura, «auto-administração». Importa referir, ainda, que a doutrina alemã utiliza também a palavra «Autonomie», mas no seu sentido etimológico, ou seja, ligado ao poder de criar normas de direito por parte dos municípios e outros entes de direito público (cfr. E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, vol. I, 9.ª ed., Munique, 1966, p. 497; H. J. WOLFF/O. BACHOF, *Verwaltungsrecht II*, 4.ª ed., Munique, 1976, p. 209).

O certificado de nascimento da moderna administração local é o Código municipal prussiano («preussisches Städteordnung») de 19 de Novembro de 1808, com o qual se pretendia dotar os municípios urbanos do direito de eleger os seus representantes e de administrar os assuntos locais por forma a despertar e manter o espírito municipal e o interesse pelos assuntos da comunidade (191).

A reforma de von Stein nasceu, como se disse, dentro do Estado absoluto prussiano (Monarquia de Frederico Guilherme III) e não pretendia pôr em causa os alicerces de tal forma estadual. O objectivo era, antes, interessar os cidadãos (entenda-se, a burguesia) na vida da Nação e do Estado, fortalecendo, simultaneamente, o espírito comunitário próprio dos alemães (192). A estrutura constitucional pensada por Stein começava na participação do cidadão na vida pública ao nível do município e prolongava-se nos escalões intermédios até uma representação nacional que seria a cúpula do sistema (193). Nesta concepção, a liberdade municipal não era dirigida contra o Estado, mas para uma maior integração do cidadão dentro do Estado (194). Porém, por detrás deste objectivo aparentemente modesto, emergia já a burguesia na vida política com as consequências daí decorrentes.

Tem sido fonte de controvérsia saber se a administração municipal alemã fundada por Stein tem as suas razões mais profundas na história do povo alemão ou se tem como alicerce principalmente a doutrina fisiocrática e os ideais da Revolução Francesa (195). Para uma corrente tradicionalista, a moderna autonomia local tem as suas origens na história alemã cujas instituições renovadas ao longo da Idade Média deram lugar ao florescimento das cidades e das liberdades cidadinas. A reforma de Stein não seria uma imitação de ideias vindas de fora, mas antes a reanimação e rejuvenescimento da vida municipal que ainda não se extinguiu totalmente no Estado absoluto. A corrente histórica tem sido objecto de

(191) O. GÖNNENWEIN, *Derecho Municipal Alemán*, trad., Madrid, 1967, p. 9; U. SCHEUNER, «Grundbegriff der Selbstverwaltung», in *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* (org. por G. PÜTTNER), vol. 1, 2.ª ed., Berlin, 1981, pp. 7 e segs.

(192) O. GÖNNENWEIN, *Derecho Municipal...*, p. 19.

(193) R. MARTIN MATÉO, *El municipio y el Estado en el derecho alemán*, Madrid, 1965, pp. 30 e segs.; G. C. VON UNRUH, «Die kommunale...», pp. 400/401

(194) P. MAHON, *La décentralisation administrative — Étude de droit public français, allemand et suisse*, Genève, 1985, pp. 91/92.

(195) R. MARTIN MATÉO, *El municipio y...*, pp. 30 e segs.

fortes críticas feitas a partir exactamente de investigações históricas, defendendo outra corrente que as ideias do Barão von Stein estão directamente relacionadas com o pensamento de Montesquieu e principalmente dos fisiocratas (havendo mesmo quem defenda, na Alemanha, um paralelismo entre a obra de Stein e de Turgot) e ainda da Revolução Francesa. R. Martín Matéo defende que estamos neste caso perante um fenómeno de «origem complexa» não sendo possível adoptar soluções unilaterais e concluindo que o mérito de Stein está em ter «sintetizado genialmente todos os elementos aproveitáveis para uma reforma das instituições do seu país, captando as tendências predominantes na sua época e as ideias que, procedentes do fundo de cultura comum ocidental, irão prevalecer até aos nossos dias no municipalismo europeu e no seu constitucionalismo em geral» (196).

O Código de Stein constitui a base da administração municipal no séc. XIX. Ele foi o ponto de partida dum renascimento da vida municipal que encontrou, é certo, oposição no Congresso de Viena, mas que resurgiu pouco depois tendo o exemplo da Prússia servido de impulso nos restantes Estados federados alemães (197). Em 1831, o Código foi revisto operando-se nessa revisão uma síntese entre princípios liberais (p. ex., a extensão dos direitos eleitorais) e princípios autoritários (maior extensão da tutela do Estado).

2. A autonomia local («kommunale Selbstverwaltung») como forma de luta da «sociedade civil» contra o Estado absoluto

A ideia da autonomia local vai, porém, evoluir na Alemanha não no sentido pensado pelo Barão von Stein de uma «liberdade dentro do Estado» («Freiheit im Staat»), mas no sentido de uma luta da burguesia liberal (entendida como «sociedade civil») contra o Estado absoluto. Pretendia-se mais do que uma liberdade dentro do Estado uma «liberdade face ao Estado» («Freiheit vom Staat») (198).

Entendia-se que a administração local era assunto da sociedade — dos cidadãos — não do Estado. Este deveria limitar-se a garantir a

(196) R. MARTÍN MATÉO, *El municipio y...*, pp. 58 e 59.

(197) O. GÖNNENWEIN, *Derecho Municipal...*, p. 20.

(198) G. C. VON UNRUH, «*Gemeinderecht...*», pp. 89/90.

segurança dos seus cidadãos em relação ao exterior (pelo exército) e no interior (pelas forças policiais e pelos tribunais); tratava-se de uma segurança que Humboldt definia de modo expressivo como «certeza de liberdade, nos termos da lei» («Gewissheit der gesetzmässigen Freiheit») (199).

Na história da autonomia local merece especial referência a Constituição para o Império Alemão aprovada em 1849 (200) pela Assembleia Nacional reunida na Igreja de S. Paulo em Frankfurt («Paulskirchenverfassung vom 1849») a qual determinava, no seu art. 184.º, que «cada município tem como direitos fundamentais («Grundrechte») do seu estatuto («Verfassung»): a) a eleição do seu Presidente («Vorsteher») e de representantes; b) a administração autónoma («die selbständige Verwaltung») dos assuntos municipais, com inclusão da polícia municipal legalmente regulada; c) a elaboração do seu orçamento municipal; d) a publicidade das sessões, como regra.

Este diploma, surgido no contexto da revolução liberal que sacudiu a Alemanha em 1848, nunca esteve em vigor, mas o seu conteúdo essencial em matéria de autonomia municipal (a garantia do «pouvoir municipal») passou para as constituições de diversos Estados alemães (201). De salientar é que, até esta data, o direito municipal pertencera à esfera própria de regulamentação dos Estados, carecendo o Estado Federal de toda a influência a tal respeito. O art. 184.º é um preceito típico de uma constituição liberal do séc. XIX nas quais a liberdade local é protegida como um elemento deste tipo de Estado e incluída na parte referente aos direitos fundamentais (202).

A Constituição do Império Alemão (I Reich) de 1871, publicada na sequência da unificação alemã, não continha preceitos normativos gerais sobre o regime municipal. Continuava a entender-se, então, que competia exclusivamente aos Estados federados legislar sobre o que respeitava à administração local (203).

(199) CH.-F. MENDER, «Entwicklung der...», p. 29; W. WEBER, *Staats und...*, p. 61; S. FLOGAÏTIS, *La notion...*, p. 72.

(200) Esta Constituição foi influenciada pela Constituição belga de 1831 que consagrava o «pouvoir municipal» nos seus arts. 31.º e 108.º (cfr. VON UNRUH, «Gemeinde-recht...», p. 397).

(201) R. M. MATÉO, *El municipio y...*, pp. 61/62 e nota (125).

(202) O. GÖNNENWEIN, *Derecho...*, p. 29.

(203) O. GÖNNENWEIN, *Derecho...*, p. 29.

3. A autonomia local como elemento do Estado liberal: a Constituição de Weimar (1919) e a garantia institucional

Ponto obrigatório de referência no bosquejo histórico da autonomia local é a Constituição de Weimar, a qual é a expressão de uma República democrática de base essencialmente parlamentar.

A Constituição de Weimar incluía, na lista de direitos fundamentais, o dos municípios e agrupações de municípios. Estabelecia o art. 127.º que «dentro dos limites das leis, os municípios e agrupações de municípios tinham direito à auto-administração» (204). Aparecia pela primeira vez, num texto constitucional a expressão «Selbstverwaltung». Mas a principal novidade da Constituição de 1919 — em contraste com a Constituição de 1871 — reside na colocação no nível constitucional mais elevado do princípio da autonomia local, princípio este já reconhecido nas constituições de muitos Estados alemães. Porém, a formulação demasiado vaga do preceito — o direito de «Selbstverwaltung» existia apenas dentro dos limites da lei — não permitia delimitar o seu conteúdo efectivo, sendo certo ainda que a Constituição não dizia o que se devia entender por tal conceito. Autores houve que, numa perspectiva positivista, consideraram estes preceitos, como aliás outros da mesma Constituição, desprovidos de valor («wertlos»), praticamente sem significado («praktisch bedeutunglos»), sem conteúdo material («materiell inhaltlos»), pois a remissão para o legislador dos «limites» da autonomia significava que esta passava a ter na prática o conteúdo que o legislador lhe quisesse dar. Não era, dizia-se, um preceito que se pudesse impor ao Estado, era um simples programa sem conteúdo jurídico (205).

A «debilidade» do art. 127.º era evidente e permitia que, numa interpretação meramente literal, uma simples lei pudesse esvaziar o conteúdo do preceito, sem que este fosse violado. Foi a partir da constatação desse facto, de difícil aceitação, que C. Schmitt elaborou uma interpretação deste, como doutros preceitos semelhantes, que fez carreira e ficou conhecida como teoria da «garantia institucional». A ideia era simples e convincente. Se a Constituição consagrou uma determinada

(204) Textualmente: «Gemeinde und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze».

(205) W. WEBER, *Staats-und...*, 1953, p. 34; L. PAREJO ALFONSO, *Garantia Institucional y Autonomías Locales*, Madrid, 1981, pp. 17 e segs.

instituição, no caso a autonomia municipal, foi porque entendeu conferir-lhe uma protecção especial, impedindo nomeadamente que o legislador no uso dos seus poderes a pudesse pôr em crise.

A Constituição ao garantir uma instituição nos limites da lei, ao mesmo tempo que confere ao legislador poderes para a conformar concretamente, impõe-lhe do mesmo passo um limite — o respeito pela instituição. Respeito esse que exige que o legislador não descaracterize (desfigure) a instituição, tornando-a irreconhecível. O art. 127.º não era, assim, uma mera enunciação do princípio da legalidade, que resultava já, aliás, de outros passos da Constituição, mas algo mais. Era a obrigação para o legislador do Estado Federal e dos Estados federados de manter a autonomia local na sua tradicional essência («Grundbestand») (206).

Esta teoria leva-nos a um outro ponto que é o seguinte: para que a Constituição possa garantir uma instituição é necessário que esta já exista de forma estável e organizada. A teoria da garantia institucional «obriga» à identificação em concreto da instituição, ou seja, exige uma resposta à questão de saber quais são os traços característicos da instituição garantida. Se é verdade que uma instituição pode ver-se (ser) enfraquecida sem que se possa dizer que ela deixou de ter vida, quando se pode dizer que ela morreu por «asfixia», nomeadamente por virtude de sucessivas leis que lhe foram diminuindo o conteúdo? São sérios, pois, os problemas práticos levantados pela teoria da «garantia institucional» formulada por C. Schmitt. De qualquer modo ela tem os seus méritos e permite-nos afirmar que a garantia da autonomia municipal significa que a Constituição protege de tal modo a administração municipal autónoma que esta não pode ser suprimida, sendo inconstitucionais todas as leis que pelo seu conteúdo objectivo a neguem ou atinjam a sua essência (207).

C. Schmitt faz notar também que a garantia constitucional de uma instituição é, por sua natureza, limitada, respeitando sempre a algo circunscrito e delimitado. Não se trata de uma protecção de direitos fundamentais e não protege assim a existência de um município em particular. Tão pouco impede uma alteração do «status quo» respeitante ao direito

(206) W. WEBER, *Staats-und...*, pp. 34/35.

(207) C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, trad., Madrid, 1982, pp. 175/177.

local, podendo este ser modificado (apenas com o limite do respeito da instituição garantida constitucionalmente) (208). A teoria da «garantia institucional» encontrou reconhecimento na jurisprudência do Tribunal Federal que, na sua decisão de 10 de Dezembro de 1929 salientou: «O art. 127.º da Constituição não significa um mero programa sem conteúdo jurídico. Ele estabelece antes, de modo vinculativo, que cabe aos municípios e associações de municípios o direito de autonomia administrativa. A legislação estadual («Landesgesetzgebung») não pode, por isso suprimir este direito e conferir a administração dos assuntos municipais («Gemeindeangelegenheiten») aos serviços do Estado. Ela não pode também limitar de tal forma a instituição que esta seja «esvaziada» interiormente, perca a possibilidade de uma acção eficaz e possa tornar-se apenas uma aparência (209).

O art. 127.º não era o único preceito importante relativo à administração local contido na Constituição de Weimar. Muito importante era o art. 17.º que estabelecia a nível municipal, em consonância com o nível dos Estados federados («Laender»), a eleição por sufrágio universal, directo e secreto, segundo o princípio da proporcionalidade, de uma assembleia local. Fixava-se aqui também uma estrutura democrática para os municípios. Como se depreende do que ficou dito, a Constituição Federal estabelecia apenas regras muito gerais sobre a autonomia local competindo aos Estados federados, dentro dos limites que a Constituição Federal impunha, fixar o regime de administração local que entendessem adequado.

O funcionamento da autonomia na República de Weimar não foi positivo. A crise interna da República fez-se sentir rapidamente nos municípios. Estes, principalmente os das grandes cidades, foram utilizados pelos partidos nas suas estratégias nacionais com prejuízo da boa administração municipal. Mas o maior problema residiu na grave crise económica que afectou a Alemanha com uma grande massa de desempregados que vieram sobrecarregar os orçamentos municipais criando situações financeiras caóticas. Nestas condições tornou-se necessária a intervenção do Estado no sentido de nomear um representante (comissário) para impor as medidas financeiras que os órgãos eleitos se recusa-

(208) C. SCHMITT, *Teoria...*, p. 176.

(209) W. WEBER, *Staats-und...*, p. 35.

vam a impor. No início de 1933 estavam colocados mais de dois mil de tais funcionários ⁽²¹⁰⁾.

O afundamento da República de Weimar e a emergência do nacional-socialismo conduziu ao desaparecimento da autonomia local. Inicialmente foi pela via política da nomeação de membros do Partido Nacional-Socialista para os lugares de direcção dos municípios e pela dissolução das assembleias representativas destes que se operou, a nível municipal, a substituição do princípio democrático pelo «Führerprinzip» transformando os municípios em órgãos do Estado totalitário. Mais tarde, diplomas legais vieram dar cobertura à nova situação. A autonomia local foi eliminada na Prússia por uma Lei de 15 de Dezembro de 1933, mas o documento fundamental do III Reich em matéria de administração municipal foi o Estatuto de 30 de Janeiro de 1935 («Deutsche Gemeindeordnung») que fixou um direito municipal uniforme para todo o império alemão que, entretanto, fora convertido em Estado unitário (Lei de 30 de Janeiro de 1934).

Embora o Estatuto de 1935 aludisse à obra do Barão von Stein, reconhecendo uma administração municipal sob responsabilidade própria, a verdade é que a autonomia local era incompatível com o Estado totalitário que o nacional-socialismo impusera. Os municípios deveriam actuar «de acordo com as leis e os objectivos da política do Estado» e isso na prática acabou por significar que eles se tornaram meros instrumentos da política totalitária do Estado. Eles eram administrados por dirigentes nomeados sob recomendação do «NSDAP» com plenos poderes, tendo as assembleias locais que funcionavam junto deles meros poderes de consulta. Era um modelo de extrema centralização administrativa ⁽²¹¹⁾.

4. A autonomia local na Lei Fundamental de Bonn (1949): administração sob responsabilidade própria dos assuntos da comunidade local

O art. 28.º da Lei Fundamental de Bonn de 1949 que consagra o princípio da autonomia local tem sido interpretado de uma forma quase

⁽²¹⁰⁾ E. FORSTHOFF, *Lehrbuch...*, p. 493; R. M. MATÉO, *El municipio y...*, p. 64.

⁽²¹¹⁾ N. ACHTERBERG, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, p. 36; O. GÖNNENWEIN, *Derecho...*, pp. 35 e segs.

unânime no sentido clássico que remonta, como vimos, às reformas do Barão von Stein e que foi consolidado durante a vigência da Constituição de Weimar (212). O texto constitucional da RFA fornece elementos para a delimitação do conceito quando estabelece que «aos municípios deve ser garantido o direito de regular, sob a sua própria responsabilidade, todos os assuntos da comunidade local no âmbito das leis».

A jurisprudência e a doutrina têm entendido que este preceito não estabelece nenhum direito fundamental, nenhum direito subjectivo dos municípios, mas apenas uma garantia institucional no sentido descrito por Carl Schmitt no âmbito da Constituição de Weimar e a que já fizemos referência.

Sobre o conteúdo dessa garantia e, assim, sobre o conteúdo da autonomia local formou-se na Alemanha um largo consenso. Trata-se, no essencial, de garantir aos municípios (e aos outros entes locais) a administração dos assuntos locais, sob responsabilidade própria. A autonomia municipal situa-se, pois, no plano da administração pública (os municípios não têm poder legislativo).

Por outro lado, os municípios gozam de uma garantia de competência sobre todos os assuntos («alle Angelegenheiten») da comunidade local (princípio da universalidade). O que deve entender-se por assuntos da comunidade local, ou seja, no entendimento tradicional, por «assuntos locais» («örtliche Angelegenheiten») não é problema facilmente determinável nem tem uma solução fixa. Serve ainda hoje de directriz uma sentença do Tribunal Constitucional Federal nos termos da qual «assuntos da comunidade local são apenas aquelas funções que radicam na comunidade local ou têm com ela uma relação específica e por esta comunidade podem ser executados sob responsabilidade própria»

(212) J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie*, Munique, 1977, pp. 1 e segs.; E. FORSTHOFF, *Lehrbuch...*, pp. 494 e segs.; TH. MAUNZ, «Art. 28», in TH. MAUNZ/G. DORIG/R. HERZOG/R. SCHOLZ, *Grundgesetz Kommentar*, Munique, s/d.; O. GÖNNENWEIN, *Derecho...*, pp. 45 e segs.; B. SCHMIDT/BLEIBTREU/F. KLEIN, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 4.ª ed., Luchterhand, org. por K. H. SEIFERT/D. HOEING, 1977, p. 391; K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I, Munique, 1977, pp. 297 e segs.; G. CH. VON UNRUH, «Gemeinderecht...», pp. 83 e segs. Estes autores mesmo quando não acompanham a concepção clássica, reconhecem-na como largamente dominante.

(BVG, 8, 134). Por virtude da configuração assim estabelecida da garantia da autonomia municipal, os municípios deixam de ter competência para administrar aqueles assuntos que, por razões técnicas ou outras, deixaram de ter um âmbito local ou de poder ser convenientemente resolvidos a esse nível. Assiste-se aliás, hoje, a um fenómeno generalizado de perda de carácter local («Entörtlichung») de muitos assuntos.

A autonomia local não se define, entretanto, apenas pelo seu objecto (administração dos assuntos da comunidade local) mas também, como já dissemos, pela forma como tal administração é feita. É uma exigência da autonomia que essa administração se faça sob responsabilidade própria através de órgãos livremente escolhidos pela comunidade local. A responsabilidade própria significa que os municípios na administração dos assuntos da comunidade local⁽²¹³⁾ não estão submetidos a ordens da administração estadual ou federal. São livres de adoptar — dentro do respeito pela lei — as decisões que julguem mais convenientes para os interesses dos respectivos municípios, mesmo que não sejam essas as decisões que correspondam à vontade da administração estadual ou federal. Aliás, essa liberdade de decisão nunca pode ser limitada pelas leis de tal forma que prive de significado o princípio da administração auto-responsável dos assuntos locais.

Para que essa auto-responsabilidade seja efectiva, entende-se que a autonomia implica a existência nas mãos dos municípios de um feixe de poderes⁽²¹⁴⁾ que, no seu conjunto, asseguram a livre administração dos assuntos próprios. São eles, entre outros, o poder de organização («Organisationshoheit») que inclui, dentro dos limites da lei, a criação de órgãos próprios e a estruturação da organização interna do seu funcionamento; o poder sobre o pessoal («Personalhoheit») que abrange nomea-

(213) São os chamados assuntos próprios («eigene Angelegenheiten»), por oposição aos assuntos delegados («Auftragsangelegenheiten»). Importa ter presente que a administração municipal na RFA não se esgota nos assuntos próprios, estando-lhe confiada também a administração de assuntos que competindo, em princípio, ao Estado federado («Land») ou mesmo ao Estado Federal («Bund») lhe são atribuídos por delegação de competências para serem administrados conforme as instruções e ordens transmitidas pelas entidades delegantes.

(214) «Hoheit» é a expressão alemã utilizada e que, literalmente, significa «soberania»; a tradução por «poder» parece-nos mais adequada dada a conotação que é atribuída normalmente, na língua portuguesa, à palavra soberania. Ver, a este propósito, P. BADURA, *Staatsrecht*, Munique, 1986, p. 238.

damente a competência para escolher, colocar, promover e despedir os funcionários municipais; o poder financeiro («Finanzhoheit») que implica a existência de meios financeiros à disposição dos municípios para serem gastos de acordo com um orçamento elaborado a nível municipal; o poder de planeamento («Planungshoheit») com especial incidência no que respeita ao urbanismo e ordenamento do território municipal; o poder sobre o território («Gebietshoheit») que é um poder de império («Hoheitsgewalt») atribuído aos municípios pelo Estado sobre todas as pessoas que residem no território municipal e sobre todos os objectos nele situados; o poder regulamentar («Rechtsetzungshoheit»), ou seja, o poder de criar direito objectivo normalmente sob a forma de regulamentos municipais (215). Os regulamentos («Satzungen») editados pelos municípios no âmbito da administração dos assuntos próprios são de conteúdo variável abrangendo matérias como a organização interna, a edificação, o trânsito, a recolha de lixos, etc.

Todos estes poderes — exercidos, como é óbvio, nos limites da lei — são essenciais para darem efectivo conteúdo à autonomia local. Sem meios financeiros próprios, sem poder regulamentar para exercer convenientemente a actividade administrativa, sem liberdade de escolher e administrar o seu próprio pessoal, sem possibilidade de ordenar o seu território, sem poder impor as suas deliberações dentro do território municipal, a autonomia reduzir-se-ia a bem pouco, se é que ainda restasse.

À essência da autonomia municipal, tal como ela é configurada na Lei Fundamental de Bonn, pertence ainda a escolha dos órgãos municipais por força de eleições gerais, directas, livres, iguais e secretas (art. 28.º, n.º 1, da GG) (216). Esta forma de escolha dos órgãos máximos do município confere-lhes legitimação democrática e atestam a sua independência em relação aos órgãos da administração central.

Por outro lado, a autonomia local não significa arbitrariedade e, muito menos, falta de observância das leis que regulam a actividade da Administração Pública. Por isso, a tutela administrativa («Aufsicht») não significa necessariamente uma violação do princípio da autonomia. Assim sucede quando a tutela administrativa sobre os municípios, no que

(215) A este propósito os autores falam, como já dissemos, de «Autonomie», utilizando-se aqui a expressão no seu sentido etimológico.

(216) A representação do povo pode ser substituída, em certos casos, pela assembleia de todos os munícipes («Gemeindeversammlung»).

respeita aos assuntos próprios destes, se limita à verificação da legalidade da sua actuação («Rechtsaufsicht»), excluindo-se a tutela de mérito. Há que observar, no entanto, que a administração municipal não se restringe apenas aos assuntos da comunidade local (os assuntos próprios). A Federação («Bund») e, principalmente, os Estados federados (Länder) utilizam, como já dissemos, muito frequentemente os serviços municipais, através do instituto da delegação, para a execução de tarefas administrativas que em princípio lhes competiam. Temos assim, na administração municipal ao lado dos assuntos próprios, os assuntos exercidos por delegação («Auftragsangelegenheiten»), admitindo-se em relação a estes uma tutela de mérito.

Resumindo: a garantia institucional da autonomia municipal, entendida no sentido clássico, está centrada à volta da ideia de administração por órgãos democraticamente eleitos pelos munícipes dos assuntos da comunidade local (assuntos locais), sob responsabilidade própria, isto é, utilizando um conjunto de poderes que lhes permitem tomar deliberações ou decisões sem estar na dependência da administração do Estado. Esta autonomia está ainda assegurada pela limitação da tutela administrativa à observância da legalidade.

Importa, finalmente, ter em conta que a autonomia local, na Alemanha Ocidental, existe dentro de um Estado Federal colocando-se assim o problema das relações entre as autarquias locais, nomeadamente o município, o Estado («Land») e o Estado Federal («Bund»). Ora, neste aspecto, tem-se entendido que os municípios («Gemeinden») bem como as demais pessoas colectivas territoriais dotadas de autonomia («Landkreise») fazem parte da estrutura organizatória do Estado Federado («Land»). Por sua vez, a doutrina largamente dominante entende também que a matéria «direito local» («Kommunalrecht») é da competência do «Land» por não estar reservada ao «Bund» no sistema de repartição de competências estabelecido pela Lei Fundamental nos arts. 30.º, 70.º e segs. Desta forma, só excepcionalmente o Estado Federal teria competência para intervir no domínio do direito local, cabendo-lhe sempre, porém, velar pelo respeito da garantia de autonomia consagrada na Lei Fundamental (217).

(217) Embora discordando do ponto de vista tradicional, ver a exposição clara que dele faz J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption...*, pp. 34 e segs.

Um outro aspecto que importa ter presente é o de que, em princípio, os «Laender» não dispõem de serviços próprios para execução das tarefas administrativas a nível local, sendo tais tarefas executadas pelos entes locais por delegação ⁽²¹⁸⁾.

CAPÍTULO V

A ADMINISTRAÇÃO LOCAL NA BÉLGICA; ALGUNS DADOS SOBRE A REFORMA TERRITORIAL EM CERTOS PAÍSES EUROPEUS; BREVE CONCLUSÃO

1. A administração local na Bélgica

Não foi arbitrariamente que tivemos particular atenção pela administração local na França, Espanha, Itália e Alemanha. Trata-se de países que têm Constituições elaboradas no pós-guerra, após períodos de regimes políticos ditatoriais ou autoritários, e nas quais se deu particular atenção à autonomia local como forma de salvaguarda da democracia. Sucede ainda que todos eles têm exercido, de um modo ou outro, influência na nossa administração local especialmente por via constitucional e doutrinária.

Antes de terminar esta parte consideramos de interesse referir, ainda que muito brevemente, por um lado a administração local autónoma na Bélgica, um país de dimensão semelhante ao nosso e que sofreu também influência francesa e, por outro, alguns dados sobre a reforma territorial operada em certos países europeus. Deixamos de lado o Reino Unido, apesar da imagem que ainda tem de reduto da verdadeira autonomia local ⁽²¹⁹⁾ por existirem nele especificidades que tornam a comparação particularmente difícil.

⁽²¹⁸⁾ W. BROHM, «Die Eigenständigkeit der Gemeinden», in *DÖV*, 1986, p. 398.

⁽²¹⁹⁾ Embora seja cada vez mais frequente afirmar-se, como o faz R. RHODES, «La Grande-Bretagne, pays du gouvernement local?», in *Pouvoirs*, n.º 37, pp. 59 e segs., que «a Grã-Bretanha já não é o país do governo local se é que alguma vez o foi» (p. 70). Sobre o regime local inglês ver o livro de MONTERRAT CUCHILLO FOIX, *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*, Madrid, 1987.

A administração local da Bélgica, país independente desde 1830, tem assento na Constituição de 7 de Fevereiro de 1831, determinando o art. 31.º respectivo que «os interesses exclusivamente municipais ou provinciais são regulados pelos conselhos municipais ou provinciais, segundo os princípios estabelecidos pela Constituição» (220). Por sua vez, o extenso art. 108.º concretiza alguns princípios fundamentais da autonomia local determinando nomeadamente a eleição directa dos conselhos municipais e provinciais.

A lei de administração local de 1836 permitia a criação de novos municípios («communes») e assim surgiram mais de centena e meia até 1928, data em que o número de municípios era de 2.675.

Órgãos do município eram o Conselho Municipal eleito directamente pelos cidadãos e composto por um número variável de elementos; o Burgomestre («bourgmestre») (221) nomeado e demitido pelo Rei, em regra de entre os conselheiros municipais, exercendo funções de chefe da administração municipal e de representante do poder central no município; e o «collège des bourgmestre et échevins» (222), constituído pelo Burgomestre, que preside, e por membros («échevins») eleitos por seis anos pelo Conselho Municipal de entre os seus elementos.

Por sua vez, as províncias referidas no art. 1.º da Constituição têm um órgão deliberativo (Conselho Provincial), com várias dezenas de membros eleitos directamente pelos cidadãos; um órgão executivo que é a Deputação Permanente formada por seis membros eleitos pelo Conselho Provincial e um Governador Provincial nomeado e demitido pelo rei geralmente de entre os habitantes da província. O Governador que pre-

(220) «Texte de la Constitution Belge», in R. SENELLE, *La Réforme de l'État Belge*, 1978, pp. 345 e segs. O mesmo artigo e conteúdo mantêm-se na recente revisão constitucional de 1993 que transforma a Bélgica, nos termos do art. 1.º, num Estado Federal (texto integral publicado no *Moniteur belge*, de 8 de Maio de 1993).

(221) O Burgomestre aparenta-se com o nosso Presidente da Câmara Municipal, apesar de ser nomeado.

(222) A tradução mais aproximada de «échevins» seria a de vereadores, embora como estreitos colaboradores do Burgomestre desempenhem uma missão que não é a mesma de todos os nossos vereadores, mas sim dos vereadores em regime de permanência. Preferimos não traduzir «collège des bourgmestre et échevins», dadas as especificidades deste órgão, sendo a tradução mais aproximada a de Câmara Municipal.

side à Deputação é ao mesmo tempo representante do Governo exercendo funções de administração activa (p. ex., manutenção da ordem pública) e de tutela sobre as províncias e os municípios. De notar, porém, que a administração provincial assume, o papel de um nível de administração secundário em relação aos municípios, sendo de referir que em termos financeiros as suas despesas representam 20% das despesas dos municípios (223).

É de mencionar ainda, de um modo especial, que por uma Lei de 30 de Dezembro de 1975 a Bélgica reduziu drasticamente o número dos municípios de 2.359 para 589, o que foi considerado uma «verdadeira revolução» (224). A consideração de que os municípios deveriam dispor de «pessoal qualificado e finanças sãs, assim como de uma população e superfície suficientes» foram as razões apontadas no relatório da comissão que preparou esta reforma territorial (225).

Uma nova lei municipal de 1988 manteve, no essencial a estrutura orgânica dos municípios determinando que o Conselho Municipal é composto por um número de membros (incluindo o Burgomestre e os «échevins») que varia entre 7 e 55 conforme o número de habitantes (art. 8.º), o Burgomestre é nomeado pelo Rei de entre os membros do Conselho Municipal, podendo estes apresentar candidatos para efeito dessa nomeação (art. 13.º). Em certas condições, o Rei pode nomear Burgomestre um eleitor do município não membro do Conselho (art. 13.º, § 2.º). Por sua vez, os «échevins» são eleitos pelo Conselho de entre os seus membros por escrutínio secreto. O seu número varia entre 2 e 10 também em função do número de habitantes do município (art. 16.º) e tendo um vencimento fixado pelo Rei de acordo com o art. 19.º As atribuições do Conselho Municipal, do «collège des bourgmestres et échevins» e do Burgomestre estão definidas nos arts. 117.º e segs.

(223) M. GANINO, «Problemi attuali del governo locale in Belgio», in *Problemi attuali del governo locale in alcuni Stati occidentali*, org. por P. B. DI RUFFIA, Milão, 1977, pp. 1 e segs.; PH. DE BRUYCKER/É. PHILIPPART, «Les communes et les provinces dans la Belgique nouvelle», in *Pouvoirs*, n.º 54, pp. 95 e segs.

(224) Cfr. PH. DE BRUYCKER/É. PHILIPPART, «Les communes...», p. 102, e L. VANDRELLI, *Pouvoirs Locaux*, trad. francesa, 1991, p. 144.

(225) H. WUTTS, «Les réformes de l'administration locale en Belgique depuis 1960», in *Revue française d'administration publique*, n.º 17, 1981, pp. 51 e segs.

2. Alguns dados sobre a reforma territorial em alguns países europeus

Um dos aspectos interessantes da administração local autónoma europeia é o da reforma das estruturas territoriais. Tem-se dito e repetido que não é possível falar de autonomia se temos pela frente autarquias locais de dimensão tão pequena que não reúnam meios humanos e financeiros indispensáveis ao desempenho normal das suas funções. Isto lê-se frequentemente na literatura francesa e também na espanhola e italiana⁽²²⁶⁾. No entanto nenhum destes países e apesar de tentativas feitas⁽²²⁷⁾ fez uma profunda reforma territorial. Vimos que essa foi uma preocupação que existiu em Portugal e teve como resultado a reforma dos municípios em 1836. Contudo, já neste século e até ao fim dos anos setenta a Alemanha, partindo da ideia de que a autonomia local exigia autarquias viáveis, operou uma importante reforma territorial e funcional do seu território reduzindo o número de «Kreis» (autarquia supra-municipal com órgãos eleitos directamente) de 425 para pouco mais de metade (234) e o número de municípios de cerca de 24.500 para de 8.518⁽²²⁸⁾.

Uma forte redução do número de municípios verificou-se também na Bélgica, como acabámos de ver, e ainda a Dinamarca por um processo

⁽²²⁶⁾ Este tema foi objecto de especial atenção por parte do Conselho da Europa (*Conseil de l'Europe, Colloque sur les réformes des collectivités locales et régionales en Europe: théorie, pratique et bilan*, Linz, 5-6 nov., 1981, polic.) com a apresentação de um relatório geral e relatórios sectoriais elaborados por qualificados especialistas.

⁽²²⁷⁾ A França que várias vezes tentou diminuir o número de municípios tem, como dissemos, mais de 36.000; a Itália e a Espanha mais de 8.000 cada. Porém é de ter em conta que a Espanha, a França e a Itália têm uma administração territorial a nível supra-municipal, estabelecida já no séc. XIX, e constituída por autarquias com uma dimensão que possibilita uma administração mais eficiente (50 províncias na Espanha e 95 na Itália, e 95 departamentos na França, sem contar os do Ultramar). Por sua vez, estes países possuem ainda um nível de administração regional estabelecido já depois de meados deste século e formado por 20 regiões na Itália (anos 70), 22 regiões na França europeia (meados dos anos 70) e 17 regiões (Comunidades Autónomas) na Espanha (princípios dos anos 80).

⁽²²⁸⁾ Cfr. revista *Les Cahiers Français*, n.º 204, 1982, supplément, notice 8, e *Conseil de l'Europe, Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 15.ª session (10-12 de Junho de 1980) — Rapport sur les institutions régionales en Europe (1)*, Rapporteur M. A. GALETTE, polic., pp. 32/33.

progressivo passou o número de municípios de 1390 em 1960 para 277 em 1970 ⁽²²⁹⁾; na Suécia o número de municípios passou de 2.500 em 1952 para 277 em 1980 ⁽²³⁰⁾. Menos espectacular mas também significativa foi a redução dos municípios operada na Holanda que conta actualmente com pouco mais de 800 municípios ⁽²³¹⁾.

3. Breve conclusão

Ao terminar esta parte, importa referir que o facto de a administração local assumir, na Itália, Espanha, França, Alemanha e Bélgica características e denominações específicas, não impede que se possa encontrar um importante conjunto de pontos de convergência que permitem falar de um conceito de «autonomia local» em sentido político-administrativo.

Devemos ter em conta que nos defrontamos, neste campo, com uma relação entre as autarquias locais e o Estado (Estado liberal, consolidado ao longo do séc. XIX) caracterizada por uma tendência constante deste, na sua veste de Estado-Administração, para dominar aquelas. Toda a luta pela autonomia vai ter como finalidade definir espaços de liberdade para as autarquias locais de tal forma que se possa dizer que estas não são méras extensões locais daquele. A afirmação da autonomia vai fazer-se pela entrega às autarquias da administração dos assuntos locais, ficando a cargo do Estado apenas os assuntos de interesse nacional. A intervenção deste só vai ser admitida para verificar se as leis são cumpridas e se estão a ser postos em causa interesses que ultrapassam o âmbito local.

Rapidamente se verifica, porém, que a autonomia desaparece se o Estado-Administração — mesmo não possuindo a administração dos assuntos locais — detém poderes tão importantes como, por exemplo, o de distribuir, segundo melhor entender, os recursos financeiros pelas autarquias locais. A história da autonomia local ensina que esta só é possível protegendo as autarquias locais contra múltiplas formas de inter-

⁽²²⁹⁾ Cfr. CONSEIL DE L'EUROPE, *Conférence... Rapport sur les institutions régionales en Europe (I)*, Rapporteur M. A. GALETTE, p. 36.

⁽²³⁰⁾ Cfr. CONSEIL DE L'EUROPE, *Conférence... Rapport sur les institutions régionales en Europe (I)*, Rapporteur M. A. GALETTE, p. 64.

⁽²³¹⁾ Cfr. CONSEIL DE L'EUROPE, *Conférence... Rapport sur les institutions régionales en Europe (I)*, Annexe — Pays-Bas, p. 2. A Holanda conta ainda com 11 províncias, possuindo cada uma um órgão colegial eleito directamente pelos cidadãos.

venção estadual e essa protecção vai ser conseguida não só procurando definir claramente os poderes que têm de ser colocados nas mãos das autarquias locais para assegurar a respectiva autonomia, como consagrando-os solenemente através da introdução na Constituição e em leis emanadas do Parlamento. Trata-se, no fundo, de estabelecer uma divisão territorial do poder que obrigue o Estado-Administração a ter de encarar a administração local autónoma como parceira e não como mera subordinada. A este propósito, a eleição dos órgãos autárquicos pelos respectivos residentes confere às autarquias locais uma legitimidade e uma autoridade políticas que a tornam elemento indispensável da autonomia.

A relação Estado-autarquias locais, assim estabelecida, não vai ser isenta de atritos, desde logo, pela dificuldade de delimitar esferas de actuação. Com efeito, a distinção entre assuntos nacionais e assuntos locais aparentemente fácil, apresenta-se, no entanto, de muito difícil concretização. Por outro lado, a ideia do Estado não intervencionista é cada vez mais um modelo do que uma realidade. Estas considerações colocam-nos, porém, já na segunda parte deste trabalho e, por isso, é para ela que vamos passar.

PARTE II

A AUTONOMIA LOCAL:
A EVOLUÇÃO DO CONCEITO CLÁSSICO;
O ACOLHIMENTO NA CONSTITUIÇÃO
DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976

TÍTULO I

AUTONOMIA LOCAL: O CONCEITO CLÁSSICO E A SUA EVOLUÇÃO

CAPÍTULO I

O CONCEITO CLÁSSICO

1. A autonomia local como expressão da descentralização administrativa

Tivemos oportunidade de afirmar que o conceito de administração local autónoma está ligado à Revolução Liberal e a uma certa concepção das relações entre as autarquias locais e o Estado.

Tal conceito está vinculado ao debate permanente entre centralização e descentralização da Administração Pública que percorre os países europeus de influência francesa durante o séc. XIX e que teve eco, no nosso país, em muitos administrativistas, servindo-nos aqui de exemplo Joaquim Thomaz Lobo d'Ávila.

Sobre a centralização «de que a França tem sido o tipo, infelizmente imitado pelos nosso legisladores», diz: «Por semelhante doutrina, uma *entidade oficial* denominada *Estado* substitui a nação votada à perpétua menoridade; confunde-se a administração pública com o governo político; nega-se implicitamente aos distritos e aos municípios a personalidade jurídica e administrativa para tratarem dos seus negócios e gerirem os seus interesses; suprime-se a capacidade e competência dos corpos e magistrados locais, eleitos pelos povos para curarem da sua peculiar administração; enfim converte-se o país numa colecção de autómatos e o poder central numa providência sublunar, que se dá ao incómodo

de velar *constantemente* pela sua sorte, e de os tornar uns *animais felizes!*» (232).

Depois de criticar violentamente esta concepção e de escrever que «a administração não é o Estado personificado nos seus funcionários», acrescentando que esta se divide «naturalmente em *geral e local*; a primeira pertence ao Estado e trata dos negócios de interesse geral; a segunda compete à localidades e ocupa-se dos negócios que lhe são peculiares» (p. 50), dá conta da existência «entre nós» de «uma escola» de influência inglesa e americana «que pretende ampliar a significação da *descentralização administrativa* até ao ponto de considerar, como condição essencial da sua existência, a completa independência e autonomia das administrações locais, sem fiscalização nem inspecção de espécie alguma por parte do Estado, dando única e exclusivamente como garantia, contra os seus abusos e desleixos, a sua responsabilidade perante o corpo eleitoral e perante os tribunais ordinários sob reclamação de qualquer cidadão». Lobo d'Ávila não vai tão longe dizendo não lhe parecer que a descentralização exija tanto. Desde que «a acção do Estado não possa manifestar-se pela exigência da *aprovação prévia*, e pelo exercício do *direito de suspensão ou anulação* dos actos da administração local, e só se verifique pela comunicação de simples advertências e pela interposição de recursos, no caso de violação de lei, excesso de poder ou ofensa de interesse geral, reservando-se o direito de dissolução e o de intervenção directa para casos muito excepcionais, especificados na lei» (...) «fica também garantida a liberdade de administração local, dentro da esfera das suas atribuições, sem deixar desacompanhado o interesse social que deve ser o predominante» (p. 53).

Temos aqui claramente separadas as duas grandes correntes de administração pública que vão animar as discussões sobre a administração local, no nosso país, desde meados do séc. XIX. Trata-se de correntes ideais que vão aparecer temperadas nas suas formas concretas como resulta, desde logo, da posição de Lobo d'Ávila ao distanciar-se do extremismo da corrente descentralizadora.

De qualquer modo a descentralização vai exercer sempre um fascínio sobre a grande maioria dos administrativistas, quer sob o ponto de vista

(232) LOBO D'ÁVILA, *Estudos...*, pp. 47/48.

da ciência da administração quer do direito administrativo, e o conceito que se tornou clássico está muito bem expresso por Lobo d'Ávila com particular referência aos municípios. O interesse do conceito deste nosso autor reside no facto de ter perfeita consciência de que a autonomia municipal não depende apenas da «maior ou menor largueza das suas atribuições» nem da «maior ou menor liberdade com que as exercem» nem só dos recursos financeiros, mas antes da conjugação de todos estes elementos. Sobre este ponto escreve de uma forma lapidária: «Podem conceder-se amplísimas atribuições aos municípios, mas se, a par disso, se lhes recusa ou coarcta a liberdade de acção, tornando os seus principais actos dependentes da autoridade superior, inutiliza-se aquela concessão. De que serve esse vasto campo aberto à actividade municipal, se os seus movimentos podem a cada passo ser tolhidos por uma vontade estranha à sua? Se, pelo contrário, se lhe confere uma grande liberdade de acção, e se limitam demasiado as suas atribuições, os seus movimentos ficam desembaraçados, mas reduzidos a tão pequeno número que não satisfazem as suas necessidades vitais. Se estão reunidas aquelas duas condições e os recursos para as aproveitar escasseiam elas deixam de produzir todos os seus resultados práticos e é como se não existissem» (p. 163). E continua: «De que serve ter competência e liberdade para fazer tudo quando os recursos não chegam para fazer cousa alguma?» (p. 163/164).

Estão nesta concepção, efectivamente, os elementos fundamentais do conceito tradicional de autonomia local a que só há que acrescentar a eleição dos órgãos das comunidades locais pelos respectivos residentes e a existência de pessoal próprio, o que Lobo d'Ávila não esquece ao longo do livro. De referir, para terminar esta já relativamente longa referência ao pensamento deste autor, que o conceito de descentralização se refere à actividade do município relativa à «gerência dos seus negócios» aos assuntos de administração local, pois admite que os municípios cooperem com o Estado quanto aos assuntos de interesse geral e, nesta parte, já a «interferência do Estado, como representante desses interesses, é justificada» (p. 163).

Temos assim o conceito clássico de descentralização ou de autonomia local de que poderemos falar sempre que os municípios e outros entes locais: *a)* sejam dotados de personalidade jurídica e possuam órgãos eleitos pela comunidade local respectiva; *b)* disponham de um amplo leque de atribuições relativos aos assuntos próprios da comuni-

dade local; c) disponham de poder de decisão próprio sobre tais assuntos; d) disponham de meios financeiros e técnicos, bem como de pessoal adequados à satisfação das suas tarefas; e) estejam sujeitos a um controlo limitado, de preferência apenas de mera legalidade.

A autonomia local é assim constituída por um feixe de elementos que só interligados permitem falar de uma verdadeira autonomia. A falta de um dos elementos referidos coloca o ente local na dependência do Estado. Daqui decorre que não seja também possível apresentar um conceito simples de autonomia como, por exemplo, o que se baseia no poder de emitir normas próprias (autonomia normativa). Nos termos expostos é possível falar de um conceito tradicional de autonomia local que, formado ao longo do séc. XIX e primeira metade do séc. XX, vai chegar aos nossos dias.

2. O conceito tradicional como expressão de uma relação entre o Estado e as autarquias locais

Desde logo, uma primeira ideia a reter é a de que a autonomia local resulta de uma especial relação entre os entes locais (autarquias locais) e o Estado, entendendo-se este, como o Estado moderno saído da Revolução Francesa, em fins do séc. XVIII e que assumiu, com maior ou menor rapidez, ao longo do séc. XIX, a forma liberal, e entendendo-se aqueles, como unidades da administração local dotadas de órgãos da confiança das respectivas populações. Essa relação exprime-se por uma certa liberdade, uma certa não-dependência dos entes locais perante o Estado, aqui entendido na sua dimensão de aparelho administrativo.

O Estado de que aqui se trata é o Estado liberal que, em oposição ao Estado absoluto, proclama a defesa dos direitos fundamentais do cidadão entendidos como *direitos de liberdade* perante o Estado. É um Estado idealmente não intervencionista no sentido de que tem como postulado a confiança na livre iniciativa dos cidadãos para resolver os problemas da sociedade. Cabe-lhe, é certo, a defesa dos interesses gerais da Nação, mas limitando-se estes, no essencial, à defesa perante inimigos externos e à manutenção da paz interna que permita o exercício da liberdade dos cidadãos. A actividade de fomento apenas vai ser exercida naqueles campos em que a iniciativa particular não satisfaz convenientemente. Este mesmo Estado, porque não intervencionista, vai aceitar que os assuntos que não são gerais, os assuntos que respeitam apenas aos entes locais,

sejam por estes resolvidos sob responsabilidade própria. Delimita-se, assim, um espaço de acção dos entes locais — o dos assuntos locais — e opera-se uma distribuição vertical do poder, com o acesso ao exercício deste, a nível local, de uma larga camada de cidadãos que recebe legitimidade do sufrágio dos cidadãos residentes e não da nomeação estadual.

A autonomia, por esta forma definida, vai deparar sempre com a dificuldade de encontrar um critério seguro de distinção entre o que deve caber às autarquias locais por constituir assunto local e o que deve ser confiado ao Estado por constituir assunto nacional.

CAPÍTULO II

A CRISE DO CONCEITO TRADICIONAL DE AUTONOMIA LOCAL

1. Uma questão prévia: O processo técnico-industrial e a radical alteração das condições de vida das populações; a formação do Estado-Providência

Para uma adequada percepção do conceito de autonomia local e da crise do conceito clássico torna-se necessário ter em conta as profundas mudanças operadas na realidade administrativa ao longo dos últimos cem anos. Tais mudanças foram no sentido de um enorme alargamento da actividade administrativa do Estado (e de outros entes públicos por ele criados) para satisfação de crescentes necessidades colectivas. Esse alargamento fez-se progressivamente e concretizou-se através do crescimento constante dos funcionários públicos, dos meios financeiros e técnicos (aumento da carga fiscal e utilização das técnicas modernas) e, mais recentemente, através da utilização dos instrumentos do planeamento e ordenamento do território. Formou-se, assim, uma complexa organização administrativa que passou a intervir em quase todos os sectores da vida económica, social e cultural da sociedade, apoiada numa legislação cada vez mais extensa e minuciosa. Há uma profunda diferença entre a Administração Pública do séc. XIX e a Administração Pública dos nossos dias, facto que se repercutiu directa e profundamente na situação e acção dos municípios e outros entes locais.

Na origem destas mudanças está aquilo que se costuma designar por «revolução industrial» ou ainda, na expressão de E. Forsthoff, por «pro-

cesso técnico-industrial» (233). O progresso da ciência e da técnica, aplicado à indústria e ao desenvolvimento económico em geral, veio permitir uma produção de bens como, até então, não fora possível imaginar e determinou, ao mesmo tempo, uma alteração quase total das condições de vida das pessoas. Assiste-se, com efeito, por via da industrialização, ao fenómeno da passagem de milhões de pessoas da vida nos campos para o trabalho nas fábricas e estas, cada vez mais numerosas e maiores, situam-se em determinados pontos do território, julgados favoráveis ao seu desenvolvimento, fazendo crescer à sua volta grandes aglomerados populacionais. É o fenómeno da urbanização e a formação de uma nova classe — o operariado — também conhecida por «quarto Estado». Em simultâneo, cresce enormemente a mobilidade das pessoas e das mercadorias através da criação de uma larga rede de vias de comunicação e da utilização de modernos e cada vez mais sofisticados meios de transporte. O aumento da produção de bens e a sua colocação no mercado em grandes quantidades e a preços acessíveis para a grande maioria da população cria uma situação nova que é a de pôr termo à crónica penúria de bens que, até então, era um dado inelutável. Lentamente emerge uma civilização nova, a civilização industrial, por oposição à civilização agrária.

Toda esta evolução, esta passagem da sociedade tradicional (ou sociedade agrária) para a sociedade industrial (e mais tarde pós-industrial) não aconteceu sem sobressaltos, sem convulsões. Pelo contrário, a formação e consolidação da sociedade industrial fez-se com enormes custos não só para o meio ambiente, como para milhões de pessoas que vindas dos campos se concentraram à volta das cidades vivendo em habitações que não reuniam as mínimas condições de habitabilidade, sujeitas a horários de trabalho brutais, ao desemprego e à fome. Ao contrário do que imaginaram os teóricos do capitalismo industrial, a lei do mercado não provocou um crescimento harmónico da economia com prosperidade e abundância de bens para todos. Crises cíclicas sujeitaram milhões de pessoas a condições de vida degradantes (234). E tudo isto acontecia no exacto momento em que o progresso industrial permitia

(233) E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Milão, 1973, p. 148.

(234) *Octogesima Adveniens*, Carta Apostólica de Paulo VI, ed. bilingue, Braga, 1971, n.º 8, p. 13.

concluir que a miséria era algo que deixava de ser uma fatalidade e que, por isso, poderia ser vencida (235).

Esta situação fez criar tensões fortíssimas entre as classes trabalhadoras e os detentores do capital. A revolução industrial vai ser acompanhada por intensas lutas sociais e políticas e por uma revolução nas ideias. É nesta altura que Marx procura demonstrar que o capitalismo é desumano (assenta na exploração dos operários pelos capitalistas) e que é possível construir em novas bases uma sociedade de prosperidade e sem exploração. É nesta altura, também, que a Igreja verificando os resultados a que conduziu o processo da industrialização levanta a «questão social» e aponta caminhos para a dignificação do homem dentro da sociedade industrial. Vive-se um período rico de ideias sociais, políticas e económicas. Ideias muito diversificadas e mesmo opostas mas que convergem num ponto: o funcionamento livre do mercado não resulta e impõe-se a intervenção do Estado.

É certo que o Estado não foi chamado a tudo fazer, a tudo resolver. Nas sociedades industriais do mundo ocidental, a iniciativa privada continuou a desempenhar um papel essencial no que respeita à produção e distribuição de bens muitos dos quais essenciais à vida humana. Mas o Estado foi chamado a desempenhar um papel do maior relevo em múltiplos domínios. Os próprios defensores do liberalismo clássico aceitaram (e exigiram mesmo) a intervenção do Estado para o regular funcionamento do sistema. E vamos ver o Estado, que até então se remetia a um papel relativamente passivo de «guarda nocturno», aceitando, como um dado, a sociedade existente (a sociedade liberal dominada pelo princípio da livre iniciativa) a mudar de atitude e a assumir um papel activo de intervenção perdendo o «respeito à estrutura da sociedade» e tentando dar-lhe nova fisionomia (236). Vamos assistir à passagem do Estado liberal para o Estado social.

Do Estado liberal que se limitava à garantia da igualdade e segurança jurídicas, da liberdade e da propriedade, nos termos da lei, e que, deste modo, renunciava à modelação da ordem social existente, com as desigualdades gritantes que a caracterizavam, passa-se para o Estado

(235) G. BURDEAU, *O Estado*, trad., Lisboa, ed. Europa-América, s/d, p. 179.

(236) R. SOARES, *Direito Público e Sociedade Técnica*, Coimbra, 1969, pp. 86 e segs.; E. FORSTHOFF, *Traité de Droit Administratif Allemand*, Bruxelles, 1969, pp. 115 e segs., esp. p. 127.

social que tem por objectivo transformar a ordem social existente, proporcionando e mantendo a justiça social, remediando e prevenindo as situações de miséria. Vai ser preocupação do Estado social não só a segurança da vida e da propriedade das pessoas (tal como sucedia no Estado liberal), mas também assegurar que ninguém fique sem habitação, alimentação, vestuário, iluminação, assistência na doença, educação e trabalho. A execução de tais tarefas vai caber, dentro do Estado, principalmente à legislação e à administração. Assim estes poderes já não têm só de garantir a liberdade e igualdade dos cidadãos, mas também proporcionar que as necessidades elementares de uma existência humana digna possam ser resolvidas numa sociedade que, por via da técnica e da mudança das necessidades sociais, já não permite que o indivíduo possa obter sozinho tal satisfação. Deste modo, a Administração de «garante da ordem» torna-se «fornecedora de serviços», protegendo os economicamente mais fracos do egoísmo e prepotência dos mais poderosos; reparte, conforme as necessidades, prestações sociais; promove o desenvolvimento económico e a pacificação dos interesses opostos de classes e grupos (237). Entre o Estado liberal não intervencionista e o Estado social há assim uma profunda diferença, uma forma oposta de encarar a relação Sociedade-Estado. Não é de admirar que perante a gigantesca tarefa de cuidar de um modo sempre crescente das necessidades elementares dos cidadãos, emergentes da civilização industrial, se passasse a designar por Estado-Providência esta forma de Estado (238).

Esta transformação do Estado do séc. XIX naquilo a que também se

(237) H. J. WOLFF/O. BACHOF, *Verwaltungsrecht I...*, pp. 53 e segs.

(238) E. FORSTHOFF, *Traité...*, p. 127. Ao contrário daqueles que vêem um contraste fundamental entre o Estado liberal e o Estado-Providência (Estado social) para Pierre Rosanvallon o Estado-Providência não é senão a «radicalização» ou melhor, a extensão e aprofundamento do Estado protector do séc. XIX (P. ROSANVALLON, *A Crise do Estado Providência*, Lisboa, 1985, p. 23). Por Estado protector entende-se aquilo a que nós chamamos Estado liberal. Na verdade, a função do Estado liberal era «proteger» a liberdade e segurança dos cidadãos através da protecção da propriedade (a protecção da propriedade ao definir o «teu» e o «meu» dava segurança aos cidadãos) e o Estado-Providência não fez mais do que alargar essa protecção a todos os domínios em que os cidadãos se sentiam inseguros (não bastava a protecção dos proprietários, era preciso proteger os não proprietários e nomeadamente os inválidos, os doentes e os desempregados). A missão de garantia da segurança dos cidadãos determinou que o Estado estivesse presente sempre e onde houvesse insegurança, sendo certo que a insegurança é própria da sociedade técnica em que vivemos.

chamou o Estado social ou Estado-Administrador⁽²³⁹⁾ vai ter forte repercussão na administração local. A administração local vai ser «sufocada» na sua livre acção, na sua autonomia, pelo crescimento desmesurado da Administração Pública estadual (directa e indirecta) e pelas formas de intervenção a nível local que o Estado vai pôr em prática⁽²⁴⁰⁾. É de notar que, no início do processo da revolução industrial, quando começaram a surgir os problemas decorrentes da passagem da sociedade tradicional (agrária) para a sociedade moderna vai caber aos municípios, como entes mais próximos dos cidadãos, a tarefa de resolver tais problemas. São eles que vão dar a satisfação possível às necessidades de abastecimento de água, de gás, de transporte, de electricidade, etc. Assiste-se a um período de florescimento da actividade dos municípios e fala-se mesmo em «socialismo municipal»⁽²⁴¹⁾. Mas esta situação vai durar pouco tempo. A complexidade cada vez maior das tarefas a executar por força do progresso técnico, a falta de adequados meios financeiros, a exigência de igual tratamento independentemente da maior ou menor riqueza dos municípios determinam a emergência do aparelho de administração pública estadual que, entretanto, se foi criando. Funções que até então eram exercidas pelos entes locais passam para níveis superiores de administração nomeadamente o regional e o estadual ou ainda, nos Estados com estrutura federal, para a Federação. Mas, por estranho que isso possa parecer, ao crescimento do Estado, quer no que toca à sua Administração directa ou indirecta, não correspondeu uma diminuição da actividade dos entes locais particularmente dos municípios, principalmente dos urbanos, ou seja, daqueles onde mais se fez sentir o progresso industrial e a pressão populacional. A actividade destes cresceu e muito. Tal ficou a dever-se em grande parte ao facto de o próprio Estado ter utilizado os entes locais para desempenhar uma boa parte das funções que a ele cabiam. O Estado delegou nos entes locais o exercício de múltiplas tarefas que estes passaram a exercer não como tarefas próprias, e assim de modo autónomo, mas como tarefas a eles encomendadas⁽²⁴²⁾.

(239) R. SOARES, *Direito Administrativo*, Univ. Cat. Portuguesa, Curso de Direito do Porto, s/d, polic., p. 30.

(240) W. WEBER, *Staats-und...*, p. 67.

(241) H. J. WOLFF/O. BACHOF, *Verwaltungsrecht*, I, Munique, 1974, p. 55.

(242) S. CASSESE, «Tendenze dei poteri locali in Italia», in *RTDP*, 1973, p. 293 (o poder local como terminal ineliminável da administração central ainda que confinado a um papel executivo).

O aumento da actividade da administração local obtido por esta via não significou, como é evidente, um aumento da sua actividade exercida livremente, ou seja, com autonomia. Tratava-se do exercício de competências que o Estado entendia confiar aos entes locais, sujeitando, porém, estes a um apertado controlo, nomeadamente financeiro, sendo certo ainda que se foi manifestando uma cada vez maior intervenção legislativa e regulamentadora do Estado, abrangendo também tais tarefas com consequente redução da esfera de livre administração dos municípios.

2. A perda de consistência da noção de «assuntos locais» na moderna administração local autónoma

Como vimos atrás, o conceito clássico de autonomia local é constituído por um conjunto de elementos de que se destacam: a eleição pelos cidadãos residentes nas comunidades locais dos órgãos destas; a administração por estes órgãos de um conjunto de assuntos — os assuntos locais — sob responsabilidade própria; a limitação da intervenção da administração do Estado à verificação da mera legalidade da actividade dos municípios; a existência de suficientes meios financeiros de que os municípios possam dispor, com liberdade, dentro das escolhas por eles estabelecidas.

Ora, este conceito vai sofrer, por vários lados, críticas cada vez mais crescentes. Tais críticas partem essencialmente da ideia de que tal conceito tradicional já não está de acordo com a realidade administrativa dos nossos dias, pois foi construído sobre pressupostos que hoje manifestam já não existem. E, desde logo, a crítica nuclear é dirigida à ideia de assuntos locais como critério delimitador da acção dos municípios. Se fosse possível, diz-se, delimitar claramente a repartição de competências entre o Estado e os entes locais, nomeadamente os municípios, então tudo estaria bastante simplificado⁽²⁴³⁾. Delimitada a esfera de actuação dos entes locais, definida a actividade que eles deveriam prosseguir como tarefa própria independentemente da administração do Estado, então seria fácil reconhecer para tais assuntos uma administração sob responsabilidade própria, levada a cabo por órgãos eleitos pela comuni-

(243) A crise da descentralização mais que política, estrutural ou financeira é antes de mais conceptual: tem a ver com a ausência de uma verdadeira noção de «affaires locales» (L. J. CHAPUISAT, *La notion d'affaires locales...*, p. 516).

dade local, com meios financeiros e técnicos próprios, com pessoal sob as suas ordens e a limitação da intervenção estadual à verificação da observância das leis, pois a administração local, como administração pública que é, está sujeita, como é óbvio, ao princípio da legalidade. A intervenção do Estado poderia limitar-se a remeter para os tribunais adequados aquelas questões cuja legalidade lhe suscitasse fundadas dúvidas (244).

Mas não é esse o pensamento de um número cada vez maior de autores que entendem que não é possível delimitar claramente, como quem separa dois objectos ou duas matérias distintas, os assuntos próprios da administração estadual e os assuntos próprios da administração municipal (245). Na base desta atitude está, principalmente, uma atenta consideração das profundas alterações da realidade administrativa verificada nos últimos cem anos à qual fizemos já referência e não meras considerações teórico-abstractas de ordem jurídico-constitucional (246). A construção clássica era simples e, aparentemente, imune a críticas. Como se proclamava no manifesto de Nancy numa fórmula «slogan»: «les affaires communales à la commune, les affaires régionales à la région, les affaires nationales à l'État» (247). Só que ao meditar-se um pouco mais no que é isso de assuntos municipais ou assuntos regionais, chega-se a conclusões que contradizem a simplicidade do «slogan». Conclui-se que é impossível definir objectivamente o conceito de «assuntos locais» o qual se apresenta como uma «noção juridicamente imprecisa», «historicamente desnaturada e politicamente ambígua» (248). L. J. Chapuisat na sua tese doutoral, dedicada à noção de «affaires locales», chega à conclusão de que se entendermos por noção um conceito autónomo e identificável com segurança, apresentando conseqüentemente os elementos de certeza e de permanência, numa palavra, se entendermos

(244) MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política...*, p. 590.

(245) Esta percepção é sentida também pelos próprios defensores do conceito tradicional que já admitem ao lado de assuntos sobre os quais os municípios têm competência exclusiva, um número crescente de outros assuntos cuja competência deve ser compartilhada com a administração do Estado, reclamando para os municípios apenas um direito de participação na respectiva administração (A. VON MUTIUS, «Örtliche Aufgabenerfüllung...», in *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft...*, p. 237).

(246) J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption...*, p. 6.

(247) Citado em Y. MÉNY, *Centralisation et...*, p. 26.

(248) J. BAGUENARD, *La décentralisation...* pp. 23 e segs.

tal conceito como uma categoria jurídica distinta, então não existe noção de assuntos locais em direito administrativo francês (249). A mesma ideia de noção muito flutuante, imprecisa, difícil de balizar manifesta-se, entre muitos, em Y. Meny (250), G. Vlachos (251) e J. Rivero (252). Por tudo isto acaba por afirmar-se que não existem assuntos que sejam «locais» ou «nacionais» por natureza (253).

Acresce que a dificuldade de delimitação da categoria assuntos locais, e também de assuntos municipais, se tornou ainda maior nos nossos dias por via da enorme extensão e complexidade da moderna Administração Pública. O Estado ao crescer, como cresceu, na sequência do desenvolvimento técnico-industrial (cfr., *supra*, n.º 1) invadiu por via legislativa e administrativa (actividade de regulamentação, de dotação de equipamentos e de prestação de serviços) quase todos os sectores da vida económica, social e cultural da sociedade (254) e penetrou em todos os pontos do território, da capital aos municípios mais distantes. O Estado passou a exercer directa ou indirectamente (através de serviços públicos especializados) uma extensíssima actividade administrativa nos domínios das vias de comunicação, dos transportes, da saúde, da educação, da segurança social, do turismo, da vida económica e financeira, da protecção do ambiente que, praticamente, não deixou espaço para a livre actuação das autarquias locais, nomeadamente, os municípios. Simultaneamente essa actividade foi-se tornando cada vez mais complexa por efeito principalmente do progresso técnico e do desenvolvimento da ciência da

(249) L. J. CHAPUISAT, *La notion...*, p. 516.

(250) Y. MÉNY, *Centralisation et...*, p. 28.

(251) G. VLACHOS, «Les mutations structurelles et fonctionnelles de la décentralisation territoriale en droit public français», in *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1982, Tübingen, p. 81.

(252) J. RIVERO, «As competências do poder local nos Países europeus», in *Revista de Administração Pública*, ano IV, n.º 14, out/dez 1981, trad., p. 653.

(253) CH. ROIG, «Théorie et Réalité de la Décentralisation», in *Revue Française de Science Politique*, vol. XVI, janv. 1966, n.º 3, p. 470; J.-M. PONTIER, «La repartition des compétences entre l'État et les collectivités locales — Bilan et Perspectives», in *La décentralisation pour la rénovation de l'État, Colloque sous la direction de CH. DEBASCHE*, Paris, 1976, p. 116.

(254) A. VON MUTIUS, «Örtliche Aufgabenerfüllung...», pp. 227 e segs.; W. BLÖMEL, «Gemeinden und Kreise von der Öffentlichen Aufgaben der Gegenwart», in *VVDStRL* 36 (1978), pp. 171 e segs.

administração. Nos nossos dias, a administração pública desenvolve-se através de uma altamente diferenciada divisão do trabalho (255). Os assuntos de administração pública que se revestem de importância decompõem-se normalmente em múltiplas tarefas parciais que vão desde a planificação à regulamentação geral, e à regulamentação mais detalhada feita subsequentemente, até à execução, sem esquecer o financiamento e o constante acompanhamento. Ora, assim sendo, já não é aconselhável nem mesmo possível atribuir, como tradicionalmente se entendia, inteiras matérias aos entes locais. A complexidade da administração moderna exige que tais assuntos («Angelegenheiten»), decompostos em tarefas parciais («Teilaufgaben»), sejam confiados a diferentes entidades (256).

A ideia que estava subjacente no pensamento clássico de repartição material de competências, Estado ou autarquias locais começa a ser substituída pela ideia Estado e autarquias locais (257). Começa a verificar-se que, numa sociedade industrial avançada, não há assuntos importantes que não tenham ao mesmo tempo implicações locais e nacionais. Verifica-se uma interdependência (258). Não é que deixem de existir assuntos de interesse local, o que se torna cada vez mais raro e residual é a existência de assuntos de interesse exclusivamente local. Assim, a «sobreposição de interesses» torna-se a característica das complexas sociedades contemporâneas nas quais são raras as matérias que na sua integridade podem considerar-se do exclusivo interesse das autarquias locais e, logicamente, também raras aquelas em que não existe um interesse local em jogo. Por esta razão, a tradicional concepção da autonomia local como «bloco de competências» é posta em causa (259). Assume, antes, cada vez mais relevância, a existência de assuntos «mistos» que reclamam ao mesmo tempo a intervenção do Estado e das autarquias locais (260). Há,

(255) W. ROTERS, «Kommunale Selbstverwaltung», in *Grundgesetz-Kommentar*, vol. 2, Art. 28, II, Munique, 1976, p. 193.

(256) W. ROTERS, «Kommunale...», p. 193.

(257) J. RIVERO, «La décentralisation — Problèmes et Perspectives», in *Études*, 1950, p. 55.

(258) CH. ROIG, «Théorie et...», p. 458.

(259) F. SOSA WAGNER/P. MIGUEL GARCIA, *Las competencias de las corporaciones locales*, Madrid, 1985, p. 29.

(260) J. BAGUENARD, *La décentralisation...*, p. 35; L. J. CHAPUISAT, «Les affaires communales», in *AJDA*, oct. 1976, pp. 476 e 477; J.-M. PONTIER, «La répartition...», p. 120.

pois, repete-se, uma interpenetração crescente do local e do nacional. Os problemas, mesmo aqueles que parecem meramente locais, têm de ser vistos à luz do interesse mais geral (regional ou nacional). Exemplos disso são, p. ex., o problema do abastecimento de água (a exigir uma gestão nacional dos recursos hídricos) e o turismo (este não assume apenas o aspecto de interesse local, tem de ser enquadrado numa política nacional de turismo) (261).

Aliás, um outro fenómeno próprio da moderna administração pública e relacionado com os factores de racionalidade económica e as exigências do progresso técnico é o da perda de carácter local («Entörtlichung») de um número crescente de assuntos (262). Tarefas que durante muito tempo ficaram confinadas ao domínio municipal começaram a ser tratadas a nível superior, quer supra-municipal, quer mesmo nacional. Foi o que sucedeu com a iluminação e energia (aparecimento da energia eléctrica explorada em grandes centrais), assistência hospitalar qualificada ou especializada e segurança social (263). A mesma ideia é expressa em Itália por M. S. Giannini ao escrever que o progresso tecnológico exige, para a concreta administração de importantes matérias (urbanismo, assistência sanitária, obras públicas, protecção do ambiente) grandes espaços e, conseqüentemente, concentração de decisões em espaços que ultrapassam o âmbito municipal (264). A realidade administrativa revela assim a existência de uma constante «erosão» do âmbito material efectivo da administração municipal (265). Esta mesma erosão é bem sentida na Itália. E se, neste país, a ideia de assuntos locais ou interesses próprios dos entes locais não tinha feito, pelo menos até há pouco tempo, carreira (266), certo é que a autonomia local estava ligada à ideia

(261) J. RIVERO, «As competências...», pp. 653/654; CH. DEBRASCH, «Conclusion Générale», in *La décentralisation pour la rénovation de l'État, Colloque sous la direction de CH. DEBRASCH*, Paris, 1976, p. 239.

(262) W. ROTERS, «Kommunale...», p. 195; TH. MAUNZ, «Art. 28...», p. 30.

(263) J. RIVERO, «La décentralisation...», p. 51.

(264) M. S. GIANNINI, «Enti Locali...», in *RTDP*, 1973, p. 203.

(265) L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional...*, p. 73.

(266) A influência do pensamento italiano nesta matéria (impossibilidade da distinção entre interesses gerais e interesses locais) penetrou em Portugal através de GUIMARÃES PEDROSA, *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo. Introdução e Parte Geral*, Coimbra, 1904, pp. 419 e segs. Cfr., no entanto, a obra de A. PUBUSA, *Sovranità Popolare...*

de exercício pelos órgãos dos entes locais de funções que eram próprias destes. Ora, uma larga produção de legislação sectorial ditada principalmente pela exigência de perequação e de igualdade económica dentro da civilização moderna — que a administração municipal não podia satisfazer — produziu uma «contínua e constante diminuição, por esvaziamento pelo interior, das atribuições locais» (267). Tal intervenção legislativa acabou por determinar que quase nenhuma função se possa dizer própria dos entes locais. Produziu-se, por via legislativa, uma erosão da autonomia municipal (268).

S. Cassese diz, a propósito desta invasão legislativa sectorial, que se gerou uma «promiscuidade de competências» com o efeito de ser o ente mais poderoso — o Estado — a retirar, desse facto, o proveito em matéria de exercício da actividade administrativa. Na verdade, por via desta abundante legislação, ficou assegurado um governo através do centro e a redução do poder local a um regime de mero auxílio («consiliarité pura»). Mas não se quer dizer com isso que as autarquias locais ficaram diminuídas na sua actividade. Esta frequentemente até cresceu, mas numa situação que já não é a que podemos designar por poder local ou autonomia, mas administração meramente executiva de decisões já tomadas. A administração local tornou-se «terminal» inelutável da administração central (269).

Importa ainda ter presente, para bem compreender a crise do conceito clássico de autonomia local, no que toca a um dos seus fundamentais pilares, os assuntos locais, que, principalmente depois de meados deste século, o Estado, aperfeiçoando os seus mecanismos de actuação, ou mesmo forçado pelas necessidades do próprio crescimento, viu-se na necessidade de utilizar os instrumentos do plano e do ordenamento do território a nível nacional e regional, no aspecto global e sectorial. Isto significava a pretensão — tudo abranger, de nada deixar ficar ao acaso, à margem da racionalidade administrativa. Ora, a planificação — tal como o ordenamento do território — pressupõem, em última análise, um centro único de decisão (270). É certo que a planificação utilizada nos países

(267) S. CASSESE, «Tendenze...», p. 289.

(268) S. CASSESE, «Tendenze...», pp. 290 e 306.

(269) S. CASSESE, «Tendenze...», p. 293.

(270) CH. CADOUX, «L'Avenir de la décentralisation territoriale», in *AJDA*, 1963, I, p. 271.

industriais do Ocidente não é uma planificação imperativa. Ela presuppõe uma actuação livre dos agentes económicos. Mas não se pode esquecer, por um lado, que o plano é imperativo para os entes públicos e que, por outro, o plano tem por finalidade corrigir as disparidades que resultam da actividade de cada agente. O plano existe para «reduzir incertezas», mas por isso torna-se, também, redutor de liberdade (271). Com efeito, a planificação impõe um tipo de acção administrativa que não permite que as autarquias locais actuem como se o Estado não existisse, como se não tivessem de coordenar a sua acção com a do Estado (272). S. Cassese vai mais longe, ao escrever que é próprio da programação que o ente local actue, não como um ente autónomo, mas como ente representativo (273). Os municípios poderão, quando muito, participar na elaboração dos planos representando as suas populações, mas não tomar decisões sobre o que deve ser o plano no seu território, sob pena de já não se poder falar em plano nacional ou regional. A força e a importância dos instrumentos da planificação e do ordenamento do território são tanto mais significativos quanto é certo que a tais instrumentos estão ligados, para a sua execução, avultados meios financeiros. Ora, o acesso a tais meios implica a aceitação, diga-se, a subordinação, às exigências que tais instrumentos impõem.

Mas não é só através do plano que o Estado intervém e limita o campo e a liberdade de actuação sob responsabilidade própria dos municípios. J.-M. Pontier chama a atenção para duas técnicas que o Estado frequentemente utiliza e que denomina a «nacionalização das actividades» e a «canalização das competências». São meios de intervenção e, como tal, não significam desapossamento de actividades dos entes locais. A «nacionalização» significa o exercício à escala nacional de competências de decisão sobre certas matérias anteriormente consideradas como locais, com manutenção de certas competências de execução nos entes locais e uma partilha das tarefas entre estes e o escalão nacional. Não se trata de uma «estatização», pois a matéria não é tomada a cargo exclusivamente pelo Estado (274). Por sua vez a «canalização das competên-

(271) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, p. 347; CH. DEBRASCH, *Science Administrative...*, p. 234.

(272) G. VLACHOS, «Les mutations...», p. 88.

(273) S. CASSESE, «Tendenze...», p. 317.

(274) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, p. 384.

cias» é uma política do Estado que consiste em intervir, por meio de uma regulamentação adequada, na vida local, sem desapossar, pelo menos teoricamente, as autoridades locais das suas competências normais com o fim, quer de assegurar uma protecção maior de certos bens, quer de verificar as condições de criação de um equipamento, quer de racionalizar as acções das autoridades públicas (275).

3. Outras causas da crise do conceito clássico

a) *As dificuldades financeiras*

Os problemas do conceito clássico de autonomia local surgem também por outras vias como a financeira. Aos entes locais não basta possuir um largo leque de competências e de poderes de decisão. É preciso dispor de meios financeiros próprios. Meios financeiros tanto mais necessários quanto é certo que o progresso económico e social, a urbanização, os problemas do ambiente, o aumento incessante das necessidades colectivas dos cidadãos determinaram uma modificação da actividade dos municípios e outras autarquias locais. Estas passaram a orientar a sua acção para as tarefas de equipamento, para o urbanismo para as actividades culturais sociais e económicas o que implicou avultadas despesas. O tempo em que lhes cabia essencialmente a gestão do seu património e funcionamento dos seus serviços tradicionais não é o de hoje (276).

Ora, não houve um ajustamento das receitas das autarquias locais às suas crescentes atribuições. A solução poderia estar no aumento das receitas próprias através dos impostos locais, mas essa não era uma solução que se apresentasse viável, pois enfrentava obstáculos vários o principal dos quais residia no facto de o Estado, ao longo dos anos e, principalmente, ao longo das últimas décadas, ter aumentado a pressão fiscal sobre os cidadãos de tal modo que praticamente não deixou espaço para uma pressão fiscal significativa dos entes locais. Estes ficaram na situação de não poder captar recursos financeiros próprios para desenvolver a sua acção (277). Tenha-se ainda presente que esta acção fiscal do Estado

(275) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, p. 429.

(276) G. VLACHOS, «Les mutations...», p. 85.

(277) CH. DEBRASCH, *Science Administrative...*, p. 232.

é exercida para obter os meios necessários à satisfação das necessidades colectivas de todos os cidadãos, seja qual fôr o local onde se encontrem, nos domínios da saúde, da segurança social, da educação, dos transportes, da protecção do ambiente, da cultura, da ocupação dos tempos livres, etc., ou seja, para a satisfação de necessidades sentidas como muito importantes pelos cidadãos.

Pode afirmar-se, assim, que a concentração de recursos financeiros no Estado (Administração directa e indirecta) outra coisa não é senão a consequência natural de ser o Estado o ente a quem está confiado, na sua quase totalidade, o fardo da satisfação das necessidades colectivas dos residentes nacionais. A máquina administrativa do Estado cresceu desmesuradamente e precisa de ser alimentada. Para ela corre a «fatia de leão» dos impostos que os cidadãos pagam directa ou indirectamente. E se é certo que, também a máquina administrativa das autarquias locais e particularmente dos municípios cresceu — de um modo especial a dos de média e grande dimensão — desenvolvendo importante actividade para satisfação das necessidades elementares dos seus residentes, verdade é também que, para a concretização de tais tarefas, os entes locais passaram a socorrer-se de dotações, subvenções e empréstimos que têm como fonte ou garantia o Estado. Isto significou — e significa — uma forte dependência financeira, ou seja, uma perda de autonomia (278). É que a dotação de dinheiros ou a garantia aos empréstimos locais só é dada pelo Estado se este estiver de acordo com os fins a prosseguir pelos entes locais. Opera-se, deste modo, um seguro controlo da administração local pelo Estado (279). E, apesar destas dotações, do recurso aos empréstimos e de algumas modificações favorecendo a fiscalidade local, verifica-se que os recursos financeiros dos municípios — os próprios e os que lhe são confiados pelo Estado — não bastam para acorrer às

(278) *La commune au XX^e siècle. Le développement de l'administration locale dans les cinquante dernières années*, La Haye, 1963, p. 528 (35 rapports nationaux et un rapport général pour le Congrès jubilaire de l'UIV de 1963).

(279) S. CASSESE, «Tendenze...», p. 291; G. BERTI, «Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale», in *RTDP*, 1973, p. 685. A este propósito escrevia, já em 1925, Gerhard Auschitz que a sujeição das autarquias a dotações financeiras significava a morte da autonomia (cit. por W. BLÜMEL, «Die Rechtsgrundlagen der Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften», in *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis*, org. por G. PÜTTNER, vol. 1, 2.^a ed., Berlin, 1981, p. 254).

necessidades ⁽²⁸⁰⁾. O endividamento crescente foi o resultado a curto prazo, mas, a médio prazo, não só veio limitar o campo de actuação dos municípios principalmente no domínio fulcral dos investimentos, mas também, dessa forma, a dependência financeira em relação ao Estado ⁽²⁸¹⁾. Acresce que, nesta situação, os municípios não podiam desenvolver a actividade que era necessária e os munícipes viraram-se, mais uma vez, para o Estado como único ente capaz de suprir a falta de acção dos daqueles.

b) *A perda de consistência sociológica dos entes locais e outros factores*

Focados dois aspectos da crise do conceito clássico de autonomia municipal — impossibilidade de delimitação da categoria «assuntos locais» e dependência financeira — importa focar ainda outros que igualmente contribuem para tal situação. Um deles — e de não pouca importância — é a perda de consistência da comunidade local como unidade sociológica. O conceito tradicional de autonomia local tem, como pressuposto, a existência de uma comunidade territorialmente estabilizada ligada por laços de «vizinhança» na qual surgem naturalmente problemas e necessidades comuns que importa resolver para bem de todos. Ora, nas sociedades modernas, verifica-se uma crescente mobilidade da população que dificulta cada vez mais a ligação e identificação dos munícipes com a comunidade local, ganhando crescente poder de atracção a ligação com associações profissionais ou outras, as quais não têm frequentemente como denominador comum a residência (a pertença) a um determinado ente local. Diz-se, a este propósito, na Alemanha, que o cidadão tende a ser cada vez mais «Verbandsbürger» e cada vez menos «Gemeindebürger» ⁽²⁸²⁾. O mesmo fenómeno de perda de ligação à comunidade local, de dissolução dos laços de solidariedade entre pessoas, vivendo no mesmo espaço territorial, tende a verificar-se nas grandes cidades. Já não estamos hoje, assim, como no séc. XIX, perante comunidades urbanas ou rurais ligadas por fortes laços de solidariedade provenientes da vizi-

⁽²⁸⁰⁾ G. BURDEAU, *Traité...*, Tomo II, p. 411.

⁽²⁸¹⁾ J. BOULOIS, «Communes», in *Encyclopaedia Universalis*, vol. IV, Paris, 1980, p. 765.

⁽²⁸²⁾ W. ROTERS, «Kommunale...», p. 194; cfr. também, CH. DEBBASCH, *Science Administrative...*, pp. 233/234.

nhança. À medida que se avança na história, a organização que tem por base o agrupamento territorial apaga-se cada vez mais em favor de grupos profissionais (283).

Já noutro campo sucede ainda que os quadros territoriais actuais dos entes públicos locais e, nomeadamente, dos municípios foram criados, quase inteiramente, com o advento do liberalismo e, assim, em fins do séc. XVIII (França) e primeira metade do séc. XIX (restantes países europeus que nos estão mais próximos). Porém, desde então, e por efeito do fenómeno da urbanização, produziram-se profundas modificações no que respeita ao assentamento das populações. De uma população muito mais reduzida e sediada em comunidades rurais de pequena dimensão disseminadas por todo o território agricultável, passou-se a um enorme crescimento populacional com a formação de grandes aglomerações urbanas e um cada vez maior despovoamento das comunidades rurais. Surgiu assim uma inadequação das estruturas territoriais dos entes locais à realidade de hoje (284). O facto natural que seria uma readaptação das divisões territoriais locais aos novos dados não se tem produzido pela forma que seria desejável (285), por efeito das fortes resistências das populações locais — principalmente as rurais — a tais modificações, por virtude de razões afectivas e mesmo receio de perda de influência e de menor atenção às suas necessidades. Resulta daqui uma dificuldade suplementar para a autonomia local clássica e que se traduz na inexistência de uma dimensão espacial adequada ao cumprimento das tarefas que lhe incumbem. Hoje, a racionalidade económica e administrativa exigem um espaço de actuação que é maior que o da pequena comunidade rural do séc. XIX (e que deve ser também, não se esqueça, menor que as grandes metrópoles de hoje) e esse espaço desejável não existe (286).

Ligada aos problemas da exiguidade da dimensão territorial e da

(283) CH. ROIG, «Théorie et...», p. 460.

(284) CH. DEBBASCH, *Science Administrative...*, p. 233; M. S. GIANNINI, «Enti Locali...», p. 204.

(285) Em alguns países, contudo, RFA, Bélgica e outros do Norte da Europa foi possível efectuar na década de 60 e 70 uma significativa reforma territorial, como vimos.

(286) Em Portugal, o problema não se manifesta tão agudamente como noutros países. Em relação à vizinha Espanha bastará dizer que temos menos municípios de que toda a Galiza.

falta de meios financeiros está também a escassez de meios técnicos em grande número de autarquias locais. A Administração Pública moderna, seja ela central ou local, é complexa, exigindo a utilização de técnicas avançadas e a disponibilidade de pessoal altamente qualificado. Ora, tais autarquias, quer por efeito da sua dimensão territorial (ela mesmo a desaconselhar a aquisição de meios técnicos dispendiosos e que ficariam subutilizados), quer por efeito da sua pouca capacidade financeira, não dispõem dos meios materiais e humanos que se tornariam indispensáveis.

No que respeita aos meios humanos, surge ainda uma dificuldade suplementar. O bom funcionamento dos serviços locais exige técnicos de qualidade em número suficiente. Ora, quer por limitações impostas por lei, quer mesmo por falta de meios financeiros, os municípios não dispõem frequentemente de pessoal qualificado por falta de remuneração adequada. Assim, falha um pressuposto da maior importância para o funcionamento da autonomia local, isto é, a existência de um quadro de pessoal próprio, suficientemente numeroso e qualificado, para o exercício das tarefas a cargo do ente local.

A intervenção do Estado na administração local faz-se, hoje também, através das chamadas tutelas indirectas ou tutelas modernas⁽²⁸⁷⁾. Trata-se não já das clássicas formas de tutela, como a autorização ou a aprovação, que tendem até a ser hoje cada vez mais limitadas⁽²⁸⁸⁾, mas de outras formas mais subtis de controlo, que resultam já, aliás, do que ficou dito neste capítulo e que se traduzem, nomeadamente, na proliferação de normas regulamentares de carácter técnico cada vez mais detalhadas, na criação de actos-tipo a que os entes locais se sujeitam para obter vantagens, principalmente, de ordem financeira, na política de dotações condicionada à utilização destas para fins determinados, na imposição de condições para a concessão de garantia estadual nos empréstimos que as autarquias locais pretendem efectuar.

⁽²⁸⁷⁾ J. BAGUENARD, «La décentralisation...», p. 65.

⁽²⁸⁸⁾ Talvez tal facto se explique porque o Estado já não precisa de tais instrumentos para atingir os fins de controlo sobre as autarquias locais. É de notar que a tutela clássica se adaptava a um tipo de actividade das autarquias relativamente estável constituída essencialmente pela manutenção da segurança e higiene e pelo bom funcionamento dos serviços e que se verificou, entretanto, uma modificação dessa actividade que passou a ser orientada mais para a prestação crescente de serviços à comunidade, uma actividade, pois, mais de tipo económico do que policial. Natural, assim, que os instrumentos de intervenção estadual se tenham adaptado a esta transformação.

Não é possível terminar este capítulo sem referir um ponto da maior importância e que se situa no domínio das ideias sociais e que se reflecte também na crise da clássica concepção da autonomia local. A possibilidade quase ilimitada de melhoria das condições de vida trazidas pelo desenvolvimento científico e técnico provocou uma aspiração (e mesmo uma exigência) de toda a população ao bem estar. Todos os cidadãos, de não importa qual o município ou outro ente local, sentem-se no direito de beneficiar das vantagens da civilização moderna. Não aceitam disparidades de tratamento significativas de um para outro ⁽²⁸⁹⁾. Estamos a pensar, principalmente, nos cuidados de saúde, na assistência social (desemprego, velhice, invalidez), no acesso ao ensino, nos transportes. E esta exigência de maior igualdade de benefícios tende sempre a estender-se a outros campos até agora considerados menos essenciais como os equipamentos culturais e desportivos, as creches e jardins de infância, ocupação de tempos livres, etc. Ora, se estas matérias fossem deixadas na inteira disponibilidade dos entes locais, como assuntos próprios destes, era natural que daí resultassem profundas diferenças de tratamento quer por insuficiência de meios financeiros (dos entes mais pobres), quer por má administração local. Mas, como dissemos, os cidadãos não toleram já tais disparidades ⁽²⁹⁰⁾. Isto determina uma natural — e desejada — intervenção do Estado, cabendo-lhe assegurar a satisfação destas aspirações e exigências colectivas ⁽²⁹¹⁾. Tal intervenção pode assumir a forma do exercício de tais actividades, quer através da administração estadual directa ou indirecta, quer endossando aos entes locais a responsabilidade pelo exercício das mesmas, dotando-os de meios necessários para o efeito e controlando a respectiva actuação. A solução mais frequente vai ser encontrada numa colaboração Estado-autarquias locais.

Do que fica dito, avulta, efectivamente, a existência de transformações profundas na realidade administrativa que obrigam a repensar o tradicional entendimento das relações entre o Estado e as autarquias locais. Quer se defenda ainda a concepção clássica, quer se aponte para novas

⁽²⁸⁹⁾ G. VLACHOS, «Les mutations...», p. 82. Este autor fala mesmo, citando J. Savigny, de uma «lei de igualização das prestações colectivas».

⁽²⁹⁰⁾ Aliás, o facto de haver uma reivindicação geral de tais prestações, tornou-as um assunto de interesse nacional.

⁽²⁹¹⁾ *La commune au XX^e siècle...*, p. 529.

concepções da autonomia local, não pode ignorar-se que há uma nova realidade administrativa com a qual é preciso contar e na qual estão implicados o Estado e os demais entes territoriais.

CAPÍTULO III

NOVAS CONCEPÇÕES DE AUTONOMIA LOCAL

1. As razões do aparecimento de novas concepções

A crise do conceito clássico de autonomia local, que a análise da realidade administrativa dos nossos dias cada vez mais põe em evidência, apela, só por si, à busca de novas soluções. O leque destas abre-se principalmente em três direcções: uma, mantendo-se ainda dentro do conceito clássico, acolhe, porém, as adaptações exigidas pelas novas realidades da Administração Pública (292); outra questiona o interesse do conceito de autonomia local por não ser praticável nos nossos dias (293); finalmente, outra tenta abrir caminhos para um novo conceito de autonomia local, propondo para esta um novo «modelo genético» (294).

São a primeira e a terceira vias aquelas que recebem, de longe, mais aceitação por parte da doutrina e da jurisprudência. Com efeito, a autonomia local continua a ter um lugar importante nos textos das constituições europeias (295) e as forças políticas continuam a defender a sua importância como fundamento e consolidação do sistema democrático, no que encontram apoio não só nos eleitos locais, como nas próprias populações. Vive-se, na realidade, uma crise da autonomia local, mas esta continua a ser um ideal desejado.

A elaboração de um novo conceito de autonomia local não se tem mostrado tarefa fácil notando-se, apenas, uma larga convergência na crí-

(292) É o que sucede ainda hoje com um forte sector da doutrina alemã.

(293) Nota-se esta tendência em certos sectores da doutrina francesa e italiana. Entre outros, G. BURDEAU, *Traité...*, Tomo II, 3.^a ed., 1980, pp. 404 e segs., e S. CASSESE, «Tendenze...», pp. 297 e 305.

(294) J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption...*, pp. 6 e segs.

(295) E, entretanto, foi aprovado em 1985, no âmbito do Conselho da Europa, uma Carta Europeia de Autonomia Local, sob a forma de convenção, que já entrou em vigor (cfr., *infra*, Cap. IV).

tica ao conceito clássico. O autor que, até ao momento, mais longe foi na elaboração de um novo conceito jurídico-constitucional de autonomia municipal foi o jurista alemão Joachim Burmeister e, por isso, a ele dedicaremos particular atenção. Esta tem ainda maior justificação se tivermos em conta que o pensamento de J. Burmeister penetrou profundamente em Espanha. Aliás, tem sido na Alemanha que a discussão sobre o conceito de autonomia municipal, à luz da hodierna realidade administrativa, mais atenção tem merecido, sendo várias as formulações que, para ele, têm surgido ⁽²⁹⁶⁾.

Mas, também em França, o problema tem sido enfrentado (já em 1950, como vimos, J. Rivero punha em causa o conceito tradicional de descentralização territorial), sendo de salientar neste domínio as contribuições dadas por Ch. Debbasch e J. M. Pontier a que faremos breve referência.

Em Itália, nota-se igualmente insatisfação quanto às virtualidades de tal conceito sem, no entanto, ter sido elaborado um consistente modelo alternativo.

Em Espanha, o pensamento de J. Burmeister penetrou largamente na doutrina, na jurisprudência e mesmo na recente legislação de regime local. A atenção dada em Espanha à doutrina alemã deve explicar-se, certamente, pelo facto de os autores espanhóis terem encontrado, na Lei Fundamental de Bonn, inspiração para a solução dos muitos problemas que a construção do novo Estado regional, saído da Constituição de 1978, colocou. Numa primeira fase, o modelo alemão permitiu resolver muitos dos problemas existentes nas relações entre o Estado e as Comunidades Autónomas e, mais tarde, também aí, na mais recente doutrina, foi buscada inspiração para a estruturação da administração local.

Em Portugal, um novo conceito de autonomia local não encontrou até agora significativo eco na doutrina ou na jurisprudência ⁽²⁹⁷⁾.

No fundo, o que está em jogo na elaboração do novo conceito de autonomia local é a verificação de que não é mais possível manter a ideia de uma separação estanque do círculo de acção das autarquias locais, quer em relação ao Estado, quer em relação aos outros níveis

⁽²⁹⁶⁾ Para este facto contribuiu certamente o processo de reforma territorial e funcional desencadeado na RFA nos anos 70.

⁽²⁹⁷⁾ A jurisprudência constitucional portuguesa sobre o tema da autonomia local será objecto de especial atenção na última parte deste livro.

superiores de administração pública, sejam eles o do Estado federado ou o da Região. A ideia nova é a da exigência (necessidade) de cooperação entre os diversos níveis de administração, procurando salvaguardar, ao mesmo tempo, a autonomia. Numa palavra, a realidade administrativa moderna reclama que existam, entre os diversos níveis de administração, relações estreitas que não se adaptam a uma simples ideia de campos de actuação não comunicantes.

2. As novas concepções na doutrina alemã

- a) *Concepção «funcional» da autonomia local: a participação e a cooperação como princípios orientadores das relações entre os municípios e os níveis superiores de administração pública*

A concepção funcional surgiu na sequência do processo de reforma da administração local iniciada na Alemanha, a partir dos anos sessenta. Sentiu-se a necessidade de uma divisão administrativa do território adequada à solução dos problemas dos nossos dias, com redução do número de municípios e de «distritos» («Kreis») (298) e de uma nova repartição de competências, tendo em conta a natureza das tarefas administrativas a desempenhar e o novo espaço territorial.

Entre os artífices da nova concepção contam-se E. Pappermann e, especialmente, W. Roters.

E. Pappermann (299) tem, principalmente, em vista a repartição de competências entre o «Kreis» e os municípios que dele fazem parte, a qual, diz, deve ser orientada por critérios pragmáticos, pois o critério tradicional, baseado em assuntos da comunidade local e assuntos supra-locais, já não está de acordo com as actuais condições da vida administrativa (300). Entre tais critérios contam-se a proximidade entre os serviços e o cidadão (acessibilidade) e a capacidade efectiva de prestação administrativa do titular da tarefa a desempenhar.

(298) H. SIEDENTOPF, «Le processus de réforme communale en République fédérale d'Allemagne», in *Revue française d'administration publique*, n.º 17, 1981, pp. 11/13.

(299) E. PAPPERMANN, «Verwaltungsverbund in Kreisangehörigen Raum», in *DÖV*, 1975, pp. 181/190.

(300) E. PAPPERMANN, «Verwaltungsverbund...», pp. 182 e 188.

Assim, em vez de uma delimitação entre assuntos locais e supra-locais, deve estabelecer-se uma ligação entre o «Kreis» e o município, de modo a permitir o exercício de funções administrativas, segundo o princípio da divisão do trabalho. Pappermann faz notar que esta concepção não constitui uma violação da garantia da autonomia local, uma vez que esta se entende como dirigida contra o Estado, e não quando está em causa a relação entre dois entes dotados de autonomia como são o «Kreis» e os «Municípios» (301). Sobre o «Kreis», Pappermann faz notar (302) o seu carácter de ente territorial («Gebietskörperschaft») dotado de autonomia, havendo nele também eleições directas para os seus órgãos. O «Kreis» tornou-se, para grande parte da população, um verdadeiro «espaço de vida» («Lebensraum») ao qual os habitantes se sentem fortemente ligados. Os municípios, por outro lado, e de acordo, aliás, com uma jurisprudência do Tribunal Federal Administrativo, têm também um direito de participação nos níveis supra-locais de administração.

Mais ampla é a concepção de W. Roters (303) que parte de uma atenta consideração da realidade administrativa actual, caracterizada por uma irresistível intervenção directiva do Estado nos múltiplos campos de administração pública, e conseqüente interdependência dos vários níveis de administração. W. Roters afirma que a concepção tradicional de autonomia se baseia na oposição entre sociedade e Estado, a qual alimenta a ideia de uma liberdade local («örtliche Freiheit») que constitui o alicerce da autonomia. O círculo próprio de acção local, típico da autonomia, era concebido como parte da esfera da sociedade civil e podia assim sustentar-se como espaço de defesa do cidadão contra limitações de liberdade impostas pelo Estado (304). Tratava-se, pois, de uma concepção estática («statische») na qual não tem sentido falar de cooperação e corresponsabilidade, mas de separação, até às últimas conseqüências, de funções «locais» e «supra-locais». Esta concepção isolacionista (305) de autono-

(301) E. PAPPERMANN, «Verwaltungsverbund...», p. 187.

(302) E. PAPPERMANN, «Verwaltungsverbund...», p. 184.

(303) W. ROTERS, «Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis», in *DVBl*, 1976, pp. 359 e segs.; cfr. também *Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen*, Köln, 1975; «Kommunale Selbstverwaltung...», pp. 188 e segs., esp. p. 202.

(304) W. ROTERS, «Kommunale Spitzenverbände...», p. 360.

(305) W. ROTERS, «Kommunale Spitzenverbände...», p. 360.

Assim, em vez de uma delimitação entre assuntos locais e supra-locais, deve estabelecer-se uma ligação entre o «Kreis» e o município, de modo a permitir o exercício de funções administrativas, segundo o princípio da divisão do trabalho. Pappermann faz notar que esta concepção não constitui uma violação da garantia da autonomia local, uma vez que esta se entende como dirigida contra o Estado, e não quando está em causa a relação entre dois entes dotados de autonomia como são o «Kreis» e os «Municípios»⁽³⁰¹⁾. Sobre o «Kreis», Pappermann faz notar⁽³⁰²⁾ o seu carácter de ente territorial («Gebietskörperschaft») dotado de autonomia, havendo nele também eleições directas para os seus órgãos. O «Kreis» tornou-se, para grande parte da população, um verdadeiro «espaço de vida» («Lebensraum») ao qual os habitantes se sentem fortemente ligados. Os municípios, por outro lado, e de acordo, aliás, com uma jurisprudência do Tribunal Federal Administrativo, têm também um direito de participação nos níveis supra-locais de administração.

Mais ampla é a concepção de W. Roters⁽³⁰³⁾ que parte de uma atenta consideração da realidade administrativa actual, caracterizada por uma irresistível intervenção directiva do Estado nos múltiplos campos de administração pública, e conseqüente interdependência dos vários níveis de administração. W. Roters afirma que a concepção tradicional de autonomia se baseia na oposição entre sociedade e Estado, a qual alimenta a ideia de uma liberdade local («örtliche Freiheit») que constitui o alicerce da autonomia. O círculo próprio de acção local, típico da autonomia, era concebido como parte da esfera da sociedade civil e podia assim sustentar-se como espaço de defesa do cidadão contra limitações de liberdade impostas pelo Estado⁽³⁰⁴⁾. Tratava-se, pois, de uma concepção estática («statische») na qual não tem sentido falar de cooperação e corresponsabilidade, mas de separação, até às últimas conseqüências, de funções «locais» e «supra-locais». Esta concepção isolacionista⁽³⁰⁵⁾ de auto-

(301) E. PAPPERMANN, «Verwaltungsverbund...», p. 187.

(302) E. PAPPERMANN, «Verwaltungsverbund...», p. 184.

(303) W. ROTERS, «Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis», in *DVBJ*, 1976, pp. 359 e segs.; cfr. também *Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen*, Köln, 1975; «Kommunale Selbstverwaltung...», pp. 188 e segs., esp. p. 202.

(304) W. ROTERS, «Kommunale Spitzenverbände...», p. 360.

(305) W. ROTERS, «Kommunale Spitzenverbände...», p. 360.

mia local já não pertence ao mundo de hoje, pois não tem em conta que o Estado está presente em todos os domínios da actividade administrativa e em todos os pontos do território, através de uma legislação sectorial cada vez mais extensa e pormenorizada e de uma crescente planificação, de tal forma que se operou um alto grau de interdependência com a consequência de que o exercício autónomo de funções, através de um único titular de administração, se tornou quase como que uma manifestação excepcional.

Criou-se, hoje, uma situação que se caracteriza por uma direcção central do sistema político-administrativo global reforçado pela necessidade de serem tomadas medidas estruturais e conjunturais. Esta nova situação resultante do conflito entre a clássica autonomia local e as necessárias ingerências centrais resolve-se no campo da compensação. O que se perdeu em responsabilidade exclusiva recuperou-se em participação municipal nos processos de decisão a nível superior. Uma vez que é irrecusável uma mais forte intervenção exterior (a nível central), desaparecendo os espaços em branco onde se movimentava a administração local, então a solução está, para a administração local, em adaptar-se à nova situação e descobrir espaços políticos activos, precisamente dentro do âmbito permitido pelas normas estaduais ⁽³⁰⁶⁾. A actual, e cada vez mais densa, interdependência de actuação entre todos os níveis da acção político-administrativa («Bund», «Länder», «Regionen», «Kreis», «Gemeinde») orientada por um princípio de divisão do trabalho deve levar, pois, os municípios a desempenhar, nesta nova situação, um papel activo.

W. Roters previne que, ao contrário do que poderia pensar-se à primeira vista, esta mudança não significa para os entes locais perda de funções mas, surpreendentemente, grande ganho de funções e de campo de acção. Isso explica-se pelo facto de hoje a actividade administrativa estar intimamente ligada aos processos de planeamento, não se revestindo as normas respectivas do carácter típico de hipótese-estatuição (se..., então...) ⁽³⁰⁷⁾. As normas de planeamento prevêem objectivos e deixam em aberto os meios através dos quais tais fins deverão ser atingidos. Isto deixa, assim, diversas possibilidades de decisão que cabe às

⁽³⁰⁶⁾ W. ROTERS, «Kommunale Spitzenverbände...», p. 361.

⁽³⁰⁷⁾ W. ROTERS, «Kommunale Spitzenverbände...», p. 363, II.

ambos. J. Burmeister defende que não se retiraram desse facto as inevitáveis consequências. Pelo contrário, continuou a manter-se a concepção tradicional alicerçada nos pilares constituídos pela ideia de *assuntos locais* (garante-se aos entes locais a administração sob responsabilidade própria de todos os assuntos locais) e de *reserva de lei* (garante-se aos entes locais uma defesa contra eventuais intromissões do poder executivo, ou seja, garante-se que a limitação do campo de acção destes só pode ser feita através de leis, as quais não podem ferir (atingir) o núcleo essencial («Kernbereich») da autonomia local) (310).

Assim, a autonomia local representaria, na sua essência e conteúdo, uma *garantia de competências* em favor dos municípios, cujo objecto diz respeito aos *assuntos locais* e cujo mecanismo de protecção — igual ao típico da protecção dos direitos fundamentais — se basearia numa *reserva de lei* no sentido de uma reserva de intervenção legislativa em posições jurídicas protegidas, no limite do conteúdo essencial («Wesensgehaltssperre»), como última barreira de intervenção e no reconhecimento da existência de um núcleo essencial de funções não subtraível. Trata-se, no fundo, de um tipo especial de direito fundamental (311).

Mas esta concepção já não está em consonância com a realidade administrativa. Para Burmeister, a teoria clássica da autonomia local surge dentro do actual Estado de direito democrático e social como um corpo estranho (312). Assiste-se, por força da crescente intervenção do Estado, na sua veste de Administração Pública, a um processo de crescente erosão da esfera de acção local exercida autonomamente. Tal processo resultou de múltiplas transformações tais como: a tendência para a passagem para zonas de administração supramunicipal de funções que até então cabiam na esfera municipal («Hochzonung»); o incremento de directivas estaduais no espaço de acção municipal; o entrelaçamento de funções locais e supra-locais; o estreitamento do espaço de livre auto-administração por via de uma rede, cada vez mais apertada, de conformação legislativa no sector político, social, financeiro e económico; a densificação («Verdichtung») do planeamento estadual com a tendência para a determinação das funções de cada município e para a pré-progra-

(310) J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption...*, p. 112.

(311) J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption...*, p. 112.

(312) J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption...*, p. 6.

autarquias locais escolher, estando aliás especialmente legitimadas para o efeito por serem dotadas de órgãos eleitos.

Para além desta liberdade de escolha, cabe aos entes locais participar nas decisões tomadas a nível superior, na medida em que elas possam influir no território local. W. Roters faz ainda observações que devem ser tomadas em conta: por um lado, e como limite máximo, não podem os direitos de participação e co-decisão das autarquias locais pôr em causa a competência do Parlamento e a responsabilidade do Governo nos assuntos de peso político (308); no lado oposto, naqueles assuntos que não excedam os limites do município ou do distrito («Kreis») deve caber a estes, por inteiro, a respectiva gestão.

b) *Concepção de J. Burmeister: o município como elemento de base da administração estadual (Länder) legitimado democraticamente*

Para Burmeister, tal como para W. Roters, o entendimento tradicional de autonomia local está ligado à ideia do dualismo Sociedade-Estado, traduzido na oposição entre a administração estadual e a auto-administração local, própria da concepção liberal do Estado.

Nesta forma de Estado, a autonomia local aparecia como manifestação de liberdade e vitalidade da sociedade cujos membros (cidadãos) tomavam a seu cargo a administração, sob responsabilidade própria, dos assuntos da comunidade onde residiam. Alargava-se, deste modo, o papel e o poder dos cidadãos (burguesia) ao mesmo tempo que se procurava limitar o papel do Estado, confinando-o às tarefas que os cidadãos, só por si, não estavam em condições de desempenhar devidamente (309). Ora, as críticas de J. Burmeister alicerçam-se no facto de a concepção liberal do Estado ter sido de há muito abandonada, tendo-se imposto uma outra concepção caracterizada por uma larga intervenção estadual em, praticamente, todos os domínios da sociedade. Ou seja, não existe hoje a separação nítida e desejada entre o Estado e a Sociedade que havia no séc. XIX existindo, antes, uma forte interdependência entre

(308) W. ROTERS, «Kommunale Spitzenverbände...», p. 365, I.

(309) Note-se que, como vimos, na Alemanha, a autonomia local («kommunale Selbstverwaltung») surge ainda num período do Estado absoluto, mas desenvolve-se posteriormente em oposição contra ele e pré-anunciando o Estado liberal.

mação de cada função numa teia de regulamentação cada vez mais pormenorizada, sem esquecer o enquadramento que, para a acção municipal, resulta de uma planificação estadual sempre crescente. Daqui resultou, numa palavra, uma cada vez mais forte integração das instituições de autonomia na estrutura global do executivo estadual. Isto é, pois, o resultado não só da mudança e aumento da administração no âmbito do Estado social, mas ainda uma manifestação da crescente complexidade das decisões administrativas que só em cooperação dos diferentes entes, com base em coordenação cooperativa de acordos mútuos e equilíbrios de interesses, devem ser levados a cabo ⁽³¹³⁾.

É, nestas circunstâncias, que o modelo clássico caracterizado, como já se disse, e mais uma vez se explicita, por um núcleo intocável («unantastbar Kernbereich») e uma zona marginal legislativamente disponível, pela separação de assuntos locais e supralocais, pela limitação da competência municipal aos assuntos de exclusivo carácter local e conseqüente perda de competência pela perda de tal carácter («Entörtlichung») duma função, pela aceitação de que o direito municipal constitui uma matéria de legislação autónoma em si fechada, pela interpretação da regulamentação legal como autêntica reserva de lei, se apresenta como inadequado ⁽³¹⁴⁾. A noção de assuntos locais, por virtude destas novas condições, torna-se residual, de carácter secundário. A concepção tradicional de garantia de autonomia local traz como conseqüência que, em vez de fortalecer a posição da administração local no conjunto da Administração Pública do Estado, a enfraquece cada vez mais pela simples razão de que os principais assuntos de Administração Pública não têm um carácter exclusivamente local. A autonomia local ligada à ideia de assuntos locais tenderia, assim, a tornar-se cada vez mais uma administração de assuntos secundários, uma administração residual ⁽³¹⁵⁾.

É precisamente neste enquadramento de degradação da garantia de autonomia local, que a realidade administrativa nos apresenta, que J. Burmeister, para defender essa mesma autonomia, propõe uma nova concepção que derruba, nos seus fundamentos, a concepção tradicional e constitui, por isso, um novo *modelo genético* ⁽³¹⁶⁾.

⁽³¹³⁾ J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption*.... p. 72.

⁽³¹⁴⁾ J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption*.... p. 95.

⁽³¹⁵⁾ J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption*.... p. 73.

⁽³¹⁶⁾ J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption*.... p. 112.

Trata-se, agora, de conceber a autonomia municipal como garantia de competência para administrar todos os assuntos que *afectem directamente* a esfera de direitos e interesses do município, independentemente de se averiguar se tais assuntos têm também uma dimensão supra-local ou mesmo estadual. A administração municipal já não é a administração dos assuntos que ficam fora da esfera de acção do Estado, abrangendo antes todas as funções da administração estadual ⁽³¹⁷⁾ que tenham a ver com os interesses do município. A administração municipal é, assim, um elemento da administração do Estado, entendida esta como uma unidade.

Mas, sendo assim, pergunta-se: Onde está a autonomia local?

Ela reside, diz Burmeister, na garantia de um tipo especial de acção administrativa pública, entendido como exercício de funções públicas democraticamente legitimado no nível mais inferior (básico) da administração pública ⁽³¹⁸⁾. Ela consiste, pois, no facto de os municípios e outras autarquias locais — ao contrário dos demais entes de administração directa ou indirecta do Estado — serem dotados de órgãos democraticamente eleitos e de terem constitucionalmente garantido o direito de regular, sob responsabilidade própria, os assuntos que lhes dizem respeito. Por esta via alarga-se, por outro lado, o campo de acção livre dos municípios, pois não fica limitado aos assuntos exclusivamente locais.

Torna-se evidente, porém, que, pelo facto de os municípios passarem a exercer competências administrativas sobre os assuntos que assumem uma relevância que excede o âmbito local, não podem ser dotados de competência exclusiva para os regular. Devem encontrar-se formas de colaboração e cooperação com outros níveis de administração de forma que, a cada nível, corresponda um determinado feixe de competências. Nessa delimitação deve ter-se sempre em conta o preceito constitucional que atribui aos municípios o direito de regular, sob responsabilidade própria, os assuntos da comunidade local. Isto implica que as intervenções estaduais, porventura exigidas por necessidade duma execução uniforme das leis e de uma administração eficiente, não atrofiem a garantia constitucional, valendo aqui o princípio da proibição de medidas excessivas («Übermassverbot»).

A nova concepção implica também que os municípios tenham o

⁽³¹⁷⁾ J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption...*, p. 75.

⁽³¹⁸⁾ J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption...*, p. 113.

direito de ser ouvidos, ou mesmo participar na decisão daqueles assuntos que, pela sua natureza ou pela exigência de uma execução uniforme da lei, devam ser confiados à administração de entes de nível supra-municipal.

Outra consequência desta concepção é o desaparecimento da distinção entre «assuntos próprios» e «assuntos delegados», pois também desaparece a distinção que lhe estava subjacente, ou seja, a de assuntos não estaduais e assuntos estaduais. A atribuição de competências aos municípios deve ser feita sempre de acordo com a garantia de autonomia municipal e, assim, para exercer em nome próprio e não delegado. O certo é que, dada a complexidade do exercício das tarefas de administração pública nos nossos dias com a dificuldade de uma separação em campos distintos dos assuntos locais e supra-locais, se torna necessária a efectivação de um sistema flexível do direito de dar ordens ou instruções nomeadamente por parte dos «Länder»⁽³¹⁹⁾. A extensão desses direitos deve adequar-se tendo em conta, por um lado, as superiores necessidades estaduais (em especial a exigência da defesa de um critério mínimo de uniformidade na execução da lei pelos municípios) e, por outro, a garantia da autonomia. Serve aqui de orientação, como já foi dito, o princípio da proibição do excesso⁽³²⁰⁾.

Esta concepção inovadora da autonomia local está, segundo Burmeister, de acordo com o direito constitucional vigente na RFA. Com efeito — afirma — o art. 28.º, n.º 2, da GG não garante aos municípios, como pretende a concepção tradicional, o direito de regular sob responsabilidade própria todos os assuntos locais («alle örtliche Angelegenheiten»), mas sim, é isso que está escrito, *todos os assuntos da comunidade local* («alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft»), legitimando-se, pois, a intervenção dos municípios em todos os assuntos que digam respeito à comunidade local⁽³²¹⁾.

Ainda noutro aspecto e contra a doutrina clássica que considera o direito municipal («Gemeinderecht») uma «matéria» da competência dos

(319) J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption...*, p. 136.

(320) O legislador por força da reserva de limite contida no art. 28.º, n.º 2, da G.G. («no quadro das leis») é obrigado a deixar, em princípio, para os municípios espaços de mobilidade (maleabilidade) política para regulamentação, sob responsabilidade própria das modalidades de execução (J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption...*, p. 201).

(321) J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption...*, p. 70.

Estados federados («Länder»), pois não está reservada — no sistema federativo de repartição de competências — ao Estado Federal («Bund»), Burmeister distingue o direito de organização municipal («gemeindlichen Organisationsrecht») que considera assunto exclusivo dos «Länder», pelo facto de os municípios fazerem parte da estrutura organizatória destes, e o direito respeitante às competências de acção dos municípios («das Recht der kommunalen Handlungskompetenzen») que entende estar repartido entre o Estado Federal e os Estados federados, conforme a matéria a regular (arts. 70.º e segs. da GG) ⁽³²²⁾.

3. As novas concepções na doutrina francesa

a) *O conceito de Ch. Debbasch: a autonomia como participação*

Apesar de ser a doutrina alemã a que tem dado mais contributos específicos para a elaboração de um novo conceito de autonomia local, a mesma preocupação não tem andado afastada da doutrina de outros países europeus, nomeadamente da França. Também aqui é fortemente sentida a crise do conceito tradicional da autonomia local (mais frequentemente designada por «descentralização territorial») e têm surgido tentativas de lhe dar solução. Merecem especial referência as desenvolvidas por Charles Debbasch e Jean-Marie Pontier.

Para Ch. Debbasch a autonomia local deve significar, nos dias de hoje, *participação* ⁽³²³⁾. O conceito de descentralização deve ser repensado e concebido como uma acção das autarquias locais de acordo com o poder central.

Para chegar a esta conclusão, Ch. Debbasch começa por afirmar que deve ser afastada a ideia duma repartição de competências por matérias, utilizando o critério tradicional de «affaires locales» por não se revelar adequado à realidade da administração pública dos nossos dias. A transformação dos Estados modernos e, com ela, o aparecimento do Estado-Providência traduziu-se por uma intervenção cada vez maior do Estado na vida económica e social, tornando-se muito numerosas as suas

⁽³²²⁾ J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption...*, pp. 145 e segs.

⁽³²³⁾ CH. DEBBASCH, *Institutions et Droit Administratifs, 1 — Les structures administratives*, 3.ª ed., Paris, 1985, p. 220.

funções. A par disso, tais tarefas foram-se revestindo de uma cada vez maior complexidade e tecnicidade exigindo, ao mesmo tempo, elevados meios financeiros. Tudo isto obrigou, por parte do Estado, a uma actuação cuidada e coerente, com a finalidade de não desbaratar recursos financeiros sempre escassos e de atender, com respeito pelo princípio da igualdade, às necessidades dos seus cidadãos. A utilização das técnicas do planeamento e da programação tornaram-se indispensáveis.

Estas técnicas nasceram e cresceram à margem das autarquias locais, pondo de manifesto, ao mesmo tempo, a incapacidade destas para acompanhar a evolução. Por um lado, a estrutura territorial dos municípios franceses (mais de 36.000) é ainda a de uma França rural do séc. XIX que já não existe, depois dos fenómenos da industrialização e da urbanização. O quadro territorial dos municípios não é o adequado para a realização das modernas tarefas da administração pública. Por outro lado, produziu-se uma crise das finanças locais resultante, não só da crescente pressão fiscal do Estado sobre os cidadãos para acudir à realização das tarefas que ia assumindo, a qual deixava pouco espaço para uma carga fiscal acrescida imposta pelas autarquias locais, mas também do facto de a estrutura das finanças locais elaborada numa época pré-industrial não ter sofrido as modificações que se impunham e que, aliás, exigiam também a mudança da estrutura territorial. Sucede, ainda, que este crescimento do poder do Estado é feito num quadro de legitimidade democrática dos órgãos do poder central, perdendo, por isso, valor o argumento de que a descentralização constituía uma exigência da democracia.

A evolução apontava, assim, no sentido de uma crescente e imparável centralização da administração pública. Mas é exactamente aqui que surge o interesse do pensamento de Ch. Debbasch, pois afirma que é no momento em que a descentralização (autonomia local) aparece como mais dificilmente realizável que ela surge como mais necessária⁽³²⁴⁾. O Estado, para prosseguir convenientemente os seus objectivos, precisa da colaboração dos administrados. Não pode desprezar a participação dos cidadãos, sob pena de encontrar sérias dificuldades na execução da sua acção. Exactamente por isso, a descentralização ganha renovada

(324) CH. DEBBASCH, *Institutions...*, 1.ª ed., Paris, 1976, pp. 204 e 205. O afastamento da ideia de «assuntos locais» e a influência de J. Burmeister manifesta-se em CH. AUTEXIER, «L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République», in *RDP*, 1981, pp. 581 e segs.

importância, mas com a condição de ser entendida de modo diferente. Já não se trata de estabelecer uma divisão de matérias no sentido clássico — de uma actuação separada de dois poderes de decisão (um centralizado, o outro descentralizado) —, mas de decompor o processo global de decisão, fazendo participar nessa tomada de decisão as autarquias locais e a administração central.

É, repete, a ideia de *participação*, de *associação* efectiva das autarquias locais e das instâncias centrais na tomada de decisão que deve ser defendida. A colaboração — e não a oposição — das instituições locais na definição e execução de uma política comum é o caminho que deve ser seguido. Ch. Debbasch concretiza, dizendo que às autarquias locais deverá caber a iniciativa e a execução e às instâncias centrais a coordenação (325). A mesma ideia é expressa por este autor do seguinte modo: «Em todos os países modernos, a expansão da solidariedade nacional e da planificação conduz à recusa da teoria dos dois poderes, um nacional, outro local, separados pela barreira de uma dicotomia de domínios de acção» (326).

b) *O conceito de J.-M. Pontier: autonomia ou solidariedade? (colaboração entre o Estado e as autarquias locais)*

O tema da descentralização e do conceito da autonomia local são tratados de forma a merecer particular atenção por J.-M. Pontier (327).

Num estudo denso, que parte da análise do direito administrativo francês, o autor, apesar de muito sensível à nova realidade administrativa, resiste a duas tentações: a primeira, a de lançar fora, por inútil, o conceito de «*affaires locales*»; a segunda, a de abandonar o conceito de autonomia local em favor do de solidariedade. Quando tudo apontava para dar esses dois passos, Pontier detém-se e acaba por defender que a ideia de «*affaires locales*» tem ainda um sentido válido e que o conceito de autonomia local deve manter-se, embora com um entendimento diferente do tradicional.

(325) CH. DEBBASCH, *Institutions...*, 1.ª ed., p. 205.

(326) CH. DEBBASCH, «Introduction», in *La Décentralisation pour la rénovation de l'État, Colloque sous la direction de Ch. DEBBASCH*, Paris, 1976, p. 11. Num sentido muito próximo do de Ch. Debbasch, está G. VLACHOS, «Les mutations...», pp. 75 e segs.

(327) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, 1976.

O pensamento de J.-M. Pontier está próximo do de Ch. Debbasch, entendendo a autonomia, hoje, essencialmente como colaboração entre o Estado e as autarquias locais, mas procurando evitar os *perigos* que de tal entendimento poderão advir, nomeadamente, a dominação destas por aquele (328). Tudo seria muito mais simples, diz Pontier, se se pudesse afirmar que tal ou tal matéria era de interesse local. A clarificação da repartição de competências e, assim, das relações entre o Estado e as autarquias locais estaria largamente facilitada. As matérias de interesse local constituiriam os «*affaires locales*» a cargo das autarquias locais e as matérias de interesse nacional ficariam a cargo do Estado (329). Mas não é. Há uma impossibilidade de estabelecer uma lista de matérias de interesse local, por natureza. No fundo, é o legislador que, em cada momento, diz o que é de interesse local e o que é de interesse nacional. Quando muito, poderá falar-se, em certos casos, de assuntos ou domínios de acção preferencial do âmbito das autarquias locais (330).

Aliás, várias causas contribuem para dificultar ainda mais a separação de tais interesses. Consta-se uma contínua «passagem» do interesse local para o interesse nacional. Esta evolução deve-se não só ao progresso técnico (vimos já os exemplos apontados por Jean Rivero) como ao movimento das ideias. Neste último aspecto, joga um papel fundamental o princípio da igualdade por força do qual não são admissíveis desigualdades gritantes entre os membros do mesmo Estado, o que exige, para as corrigir, a intervenção deste em múltiplos pontos do território, sobrepondo-se ou suprimindo a acção das autarquias locais. Note-se, a este propósito, que um interesse sentido como importante pela maioria da comunidade nacional tende a ser considerado de interesse nacional, ainda que, até esse momento, fosse confiado, em regime de livre administração, às autarquias locais. A dificuldade de delimitar o interesse nacional e o interesse local teve como resultado, nas relações entre o Estado e os entes locais, uma mistura (entrelaçamento) de competências cuja destriça não é possível fazer-se e, para a qual, o critério dos «assuntos locais» (ou outros) não se apresentam como operatórios.

A noção de «*affaires locales*» não pode assim servir de critério deli-

(328) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, pp. 333/334.

(329) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, p. 159.

(330) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, pp. 147 e segs.

mitador de competências das autarquias locais e, como tal, não representa uma noção juridicamente útil. Deve, em consequência, pergunta Pontier, abandonar-se esse conceito a que G. Burdeau chama ultrapassado? (331) Pontier entende que não. Mesmo não sendo uma noção juridicamente útil, não deixa de ser uma «noção de facto» que evolui (332) e que constitui a explicação sociológica da autarquia local, tendo ainda um elemento afectivo que não deve ser desprezado (333). A noção de «affaires locales» ligada à ideia de autonomia local e constituindo assim uma cláusula geral de competência tem a vantagem de permitir às autarquias adaptarem-se às novas situações, de fazerem mais ou menos, conforme situações concretas, sem haver a necessidade de modificar os textos. Tem ainda a vantagem de constituir um incentivo à acção das autarquias locais, permitindo-lhe o exercício da criatividade, do fazer diferente, de ir para além dos domínios cobertos pelo Estado, por negligência ou dificuldade de resposta deste. De certo modo, diz Pontier, consagra-se uma espécie de *direito à diferença* (334).

A dificuldade de delimitar, com rigor jurídico, as esferas de competência do Estado e das autarquias locais, nomeadamente através do critério dos «assuntos locais», e a imparável intervenção do Estado em quase todos os domínios da vida económica e social conduziu a uma confusão, encadeamento de competências e a uma compressão (diminuição) da esfera de livre acção das autarquias locais. Ora, entende-se, a autonomia no seu sentido tradicional de livre administração dos assuntos locais por parte dos entes locais (335) não corresponde, assim, a uma rea-

(331) G. BURDEAU, *Traité...*, Tomo II, 3.^a ed., 1979, p. 436.

(332) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, p. 167, n. 80. Este autor cita uma passagem da obra de R. WILKIN, *Précis du droit communal*, Bruxelles, p. 93.

(333) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, pp. 167/168.

(334) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, p. 573.

(335) Acerca do conceito de autonomia, J.-M. Pontier refere que esta é uma noção relativa que pode ser entendida em diversos sentidos e põe liminarmente de parte um conceito de autonomia em sentido amplo ligado à raiz etimológica da palavra e que significa «o poder de se governar livremente», «a faculdade de se dar a própria lei». Tal conceito não é aplicável à situação actual das autarquias locais e só teria, porventura, sentido aplicado a certos municípios da Idade Média numa época em que o poder central ainda não se tinha afirmado. Hoje, depois da consolidação do poder do Estado, subsequente às revoluções liberais, a autonomia só pode ser entendida num sentido restrito em que o poder de organização e de administração está sujeito a condições e limites. Só

lidade social e, por isso, perde o seu significado. A realidade é o encadeamento de competências, as participações recíprocas. Cada vez maior é a dependência das autarquias locais em relação ao Estado e, por sua vez, o próprio Estado precisa da colaboração das autarquias locais para exercer convenientemente a sua missão. Criam-se assim dependências mútuas (336). E, por isso, a noção de *solidariedade* é muito mais caracterizadora, hoje, das relações entre o Estado e as autarquias locais do que a noção de autonomia (337).

Mas, então, deve abandonar-se o conceito de autonomia? Tudo apontaria nesse sentido, mas Pontier resiste também a essa tentação pela razão de que, diz, a noção de autonomia «reflecte bem a ambiguidade das relações entre o Estado e as autarquias locais». Há uma diferença entre estas e aquele que resiste a qualquer tentativa de eliminação. A autonomia local exprime a «originalidade irredutível» de cada autarquia local (338). Ela deve ser entendida, porém, em sentido diferente do clássico. Deve ser entendida como uma colaboração da colectividade local e da colectividade estadual. Trata-se, acrescenta, de uma concepção menos exaltante do que a autonomia entendida como acção de uma só vontade, mas é a única aceitável. Toda a questão reside agora em saber no que consiste essa colaboração e como organizá-la de tal modo que não haja dominação do Estado sobre as autarquias locais.

A política de associação de competências aparece como a via adequada para esse efeito. Não se trata já de efectuar uma indefensável repartição material de competências, mas uma repartição funcional caracterizada pela partilha do poder de decisão entre o Estado e as autarquias territoriais (339). A decisão deve ser o resultado dum processo no decurso do qual intervêm, à vez, autoridades estaduais e autoridades locais. A forma mais indicada para a concretização desse processo é a chamada

neste sentido a autonomia pode ser admitida para qualificar a situação das autarquias locais descentralizadas e corresponde à «livre administração» das autarquias locais a que se refere a Constituição Francesa (não só a de 46 mas a actual de 58). Aliás, Pontier faz notar que nenhuma Constituição francesa consagra a expressão autonomia local e isso talvez se explique pelo facto de ela ser entendida em França no seu sentido absoluto (J.-M. PONTIER, *L'État et...*, pp. 330/331).

(336) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, pp. 332/333.

(337) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, p. 332.

(338) J.-M. PONTIER, *L'État et...*, p. 333.

(339) J.-M. PONTIER, «La répartition...», p. 123, e *L'État et...*, p. 554.

contratualização (utilização de procedimentos convencionais) que tem recolhido uma cada vez maior aceitação, após um certo falhanço de uma política de concertação entre o Estado e as autarquias locais. Os processos convencionais estendem-se a campos cada vez mais vastos⁽³⁴⁰⁾.

c) A «nova descentralização» (reforma de 1982)

A reforma descentralizadora iniciada em França com a Lei de 2 de Março de 1982 (Lei n.º 82-213), relativa aos direitos e liberdades dos municípios, dos departamentos e das regiões, desenvolvida com as duas grandes leis de repartição de competências de 7 de Janeiro de 1983 (Lei n.º 83-8) e de 22 de Julho do mesmo ano (Lei n.º 83-663) e continuada por outras leis subsequentes, introduziu profundas alterações na administração local, falando-se a este propósito de «la nouvelle décentralisation»⁽³⁴¹⁾.

A reforma situa-se, por um lado, na linha do aprofundamento dos elementos tradicionais da autonomia local (eleição dos órgãos das autarquias locais, aumento das atribuições, reforço dos respectivos meios financeiros, tutela de mera legalidade), mas, por outro lado, coloca-nos todos os problemas que resultam da adequação do conceito clássico aos nossos dias.

Desde logo, as grandes leis de repartição de competências (diríamos melhor, atribuições), ao fazerem uma enumeração das matérias que cabem às autarquias locais (municípios, departamentos e regiões) e ao estabelecerem que estas regulam pelas suas deliberações os assuntos da sua competência (art. 1.º da Lei n.º 83-8), abriram uma discussão sobre o problema de saber se ficava afastado o princípio da cláusula geral de competência, típico da concepção tradicional⁽³⁴²⁾. De qualquer forma,

⁽³⁴⁰⁾ J.-M. PONTIER, «La répartition...», p. 124, e *L'État et...*, p. 554.

⁽³⁴¹⁾ É este exactamente o título de uma obra colectiva publicada em 1983 sob a direcção de Franck Moderne. Cfr., também, CH. DEBBASCH, *Institutions et...*, p. 220. Ao lado desta expressão utiliza-se também, com muita frequência, «libertés», «libre administration» das autarquias locais e «autonomies locales».

⁽³⁴²⁾ No sentido do afastamento da cláusula, L. J. CHAPUISAT, «La répartition des compétences», in *AJDA*, fév. 1983, pp. 81 e segs., e M. FROMONT, «La nouvelle répartition des compétences entre l'État, les régions et les départements en France», in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 4/1987, p. 601. Em sentido oposto, J.-M. PONTIER, «Semper manet. Sur une clause générale de compétence», in *RDP*, 1984,

mesmo os autores que defendem a manutenção da cláusula geral de competência estão de acordo no sentido de que ela deve ser interpretada de um novo modo ⁽³⁴³⁾. Já não se trata fundamentalmente de fixar juridicamente a esfera de acção das autarquias locais com base no conceito de «affaires locales», mas de reconhecer que, mesmo depois da determinação, através da lei, das atribuições das autarquias locais, ainda permanece para elas uma possibilidade de agir. Dito doutro modo: a determinação legal das atribuições das autarquias não esgota o respectivo campo de acção, ficando sempre lugar para uma intervenção com base na cláusula geral de competência.

Outros elementos nos mostram também que a reforma funcional (que não territorial) francesa se afastou da ideia tradicional da existência de um conjunto determinável de matérias (assuntos locais) que deveriam ser confiados às autarquias locais. Na verdade, as novas leis estendem a competência dos municípios a assuntos que não são estritamente locais, concorrendo em colaboração com o Estado no cumprimento de importantes tarefas ⁽³⁴⁴⁾. Verifica-se também que a descentralização não se faz com autarquias locais isoladas mas, antes, num processo de interdependência que vai do município ao Estado.

Pode, pois, afirmar-se que o processo de reforma da administração local em França evidencia a necessidade de rever os conceitos tradicionais de autonomia.

4. O acolhimento da concepção de J. Burmeister em Espanha

a) *A doutrina dominante: a autonomia como direito de intervenção dos municípios nos assuntos que lhes dizem respeito*

Apesar de ser a autonomia regional («Comunidades Autônomas») o tema que tem merecido maior atenção dos autores espanhóis, dada a sua

pp. 1443 e segs.; F. MODERNE, «Les principes généraux», in *La Libre Administration des Collectivités Locales. Réflexion sur la décentralisation*, obra colectiva org. por J. MOREAU-G. DARCY, Paris, 1984, p. 108; J. BOURDON/J.-M. PONTIER/J.-C. RICCI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 1987, p. 405.

⁽³⁴³⁾ J.-M. PONTIER, «Semper manet...», p. 1468.

⁽³⁴⁴⁾ F. LUCHAIRE/Y. LUCHAIRE, *Le Droit de la Décentralisation*, Paris, 1983, p. 256.

delicadeza e importância, a autonomia local e, nomeadamente a municipal, não foi desprezada, existindo uma vasta literatura sobre a matéria.

A doutrina espanhola sobre a autonomia local no âmbito da Constituição de 1978 foi profundamente marcada pela divulgação das teses de Joachim Burmeister feita principalmente por L. Parejo Alfonso⁽³⁴⁵⁾ as quais tiveram rapidamente acolhimento jurisprudencial e, mais tarde, legislativo. Tal acolhimento veio reforçar o entendimento doutrinal da autonomia local dentro de uma nova concepção⁽³⁴⁶⁾.

A autonomia local passou, assim, a ser entendida pela doutrina dominante, não como a garantia institucional da titularidade de competências exclusivas e excludentes sobre determinados assuntos (os assuntos locais), mas antes como um direito das autarquias locais a intervir em todos os assuntos «da», ou seja, «que afectem a» comunidade local, ainda que eles tenham porventura também uma dimensão supra-municipal⁽³⁴⁷⁾. Por força dessa garantia, os municípios e outros entes locais têm o direito de receber da parte do legislador as competências administrativas necessárias para desempenhar uma acção administrativa em todas as matérias em que existe um interesse da respectiva colectividade.

É a medida da intensidade desse interesse que vai servir de critério, no momento da atribuição de competências, sobre as diversas matérias e daí que Parejo Alfonso esboce várias situações possíveis: se a matéria a regular respeita exclusivamente aos interesses da comunidade local, então devem ser confiados ao ente respectivo dessa comunidade competências exclusivas e decisórias; se a matéria em questão afecta, concorrentemente, interesses de duas ou mais comunidades territoriais, inclusive da comunidade nacional, então deverá ponderar-se a importância relativa dos respectivos interesses, cabendo a competência decisória à instância

(345) L. PAREJO ALFONSO, *Garantía Institucional...*, 1981. Ver também a divulgação do pensamento de Burmeister feita por A. EMBID IRUJO, «Autonomia Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», in *REDA*, 1981, n.º 30, pp. 437-470, esp. pp. 456 e segs.

(346) Seria certamente injusto ver apenas na divulgação das teses de J. Burmeister em Espanha o rápido acolhimento do novo conceito de autonomia local. Neste campo não pode passar sem referência a contribuição de García de Enterría que, desde muito antes da Constituição de 1976, vinha pondo em causa as teses do municipalismo clássico (cfr., nomeadamente as obras, já citadas, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea e La Administración española*).

(347) P. ALFONSO, *Garantía Institucional...*, p. 98.

na qual o interesse esteja incluído de forma predominante, ou, no caso de se tornar difícil situar o interesse predominante, articular-se, da forma julgada mais conveniente, a correlação de interesses em presença, através de fórmulas integradoras ou cooperativas ⁽³⁴⁸⁾.

A integração da concepção de J. Burmeister resultou de um esforço interpretativo do difícil Tít. VIII da Constituição Espanhola que P. Alfonso levou a cabo ⁽³⁴⁹⁾.

Na Alemanha, J. Burmeister encontrava, como vimos, um obstáculo às suas teses, no facto de se entender que a administração local constituía uma matéria e que tal matéria era da exclusiva competência dos «Länder» (uma vez que não estava incluída no catálogo das competências exclusivas ou concorrentes do Bund que a GG continha). Desse modo, o «Bund» não tinha um título que lhe permitisse regular as competências da administração local, ficando prejudicada a sua tese de que tanto o «Bund» como os «Länder» podiam regular as competências da administração local, sempre com respeito pela garantia consagrada no § 2.º do art. 28.º da GG. J. Burmeister desmontou a concepção clássica, neste aspecto, a partir da demonstração de que a administração local não constituía uma matéria e que, por tal razão, não caía (por exclusão) na competência reguladora dos «Länder».

Também Parejo Alfonso procura demonstrar que a Constituição Espanhola não contempla, nomeadamente na lista de matérias dos arts. 148.º («Comunidades Autonomas») e 149.º (Estado), o regime local como uma matéria compacta e homogénea para efeitos de atribuição de competências ⁽³⁵⁰⁾. A Constituição, neste aspecto, apenas reserva exclusivamente para o Estado as bases do regime jurídico das administrações públicas e, assim, da administração local (art. 149.º, n.º 1, 18.º), devendo entender-se por regime jurídico, fundamentalmente, a organização e funcionamento dos entes locais.

A distribuição de competências entre os diversos níveis de administração territorial deve, assim, fazer-se no momento da regulação das

⁽³⁴⁸⁾ P. ALFONSO, *Garantía Institucional...*, pp. 161/162.

⁽³⁴⁹⁾ P. ALFONSO, *Garantía Institucional...*, pp. 115 e segs. Sobre a interpretação deste mesmo Tít. VIII, cfr. S. MUÑOZ MACHADO, «Los Principios Constitucionales de Unidad y Autonomía y el Problema de la Nueva Planta de las Administraciones Públicas», in *RAP*, n.º 100-102, vol. III, pp. 1839 e segs.

⁽³⁵⁰⁾ P. ALFONSO, *Garantía Institucional...*, p. 142.

múltiplas matérias que constituem a administração pública nos nossos dias, servindo para tal de critério a predominância dos interesses existentes na matéria respectiva. Sendo certo, na verdade, que nos principais assuntos da administração pública estão em jogo não só interesses nacionais e regionais, como locais, caberá ao legislador, no caso competente, fazer uma distribuição de competências que tenha em conta tais interesses (351).

A doutrina de J. Burmeister é também aceite por A. Embid Irujo (352) que, depois de dizer que o conceito que representa um papel semelhante ao do de autonomia no direito espanhol é, no alemão, o de auto-administração («Selbstverwaltung») e de analisar sumariamente a evolução deste conceito, não só se detém na interpretação que Burmeister faz da garantia de autonomia municipal, nos termos da qual esta não se traduziria numa reserva de competência sobre os assuntos locais, mas no direito dos municípios serem investidos com plenos poderes executivos para o cumprimento de assuntos públicos, sempre que estejam em causa interesses da comunidade local, como considera que tais teses podem adaptar-se, sem problemas, ao direito constitucional espanhol (353). Embid Irujo não esquece também a contribuição de Garcia de Enterría para ultrapassar as teses do municipalismo clássico.

A nova concepção é assumida também por J. A. Santamaria Pastor que vê nela a solução para o difícil problema que tem sido, desde sempre, a questão das competências locais. As autarquias locais — diz — constituem o nível básico de gestão de todas as matérias cuja titularidade corresponde aos entes públicos de nível territorial superior (Estado y Comunidades Autónomas), na medida em que tais matérias admitem uma execução descentralizada e nos aspectos directamente ligados com o interesse próprio e peculiar de cada entidade local (354).

Na mesma linha de aceitação do novo conceito e, tendo já em consideração as importantes sentenças sobre a matéria proferidas pelo Tribu-

(351) L. P. ALFONSO, *Garantía Institucional...*, pp. 144/145; cfr., também do mesmo autor, *Estado Social y Administración Pública — Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, 1983, pp. 166 e segs.

(352) A. EMBID IRUJO, «Autonomía municipal y...», pp. 457 e 467.

(353) A. EMBID IRUJO, «Autonomía municipal y...», p. 467.

(354) J. A. SANTAMARIA PASTOR, «Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales», in *REDC*, 1982, II, pp. 179 e segs., esp. pp. 200/202.

nal Constitucional (355), podem ver-se Jesus Leguina Villa (356), Francisco Fernandez Segado (357), Piedad Garcia-Escudero Marquez e Benigno Pendas Garcia (358) e Manuel Aragon Reyes (359). De mencionar ainda R. Martin Matéo (360) que, depois de afirmar que a realidade administrativa de hoje não permite «separar por blocos ou compartimentos estanques» funções ou actividades dos entes locais, defende que cabe ao legislador ordinário determinar, quer através de Lei Geral de Regime Local, quer através de leis sectoriais específicas, que competências correspondem concretamente aos municípios, dentro da ponderação de que, «dada a normal concorrência de diversas administrações» (estadual, autonómica e local) para regular as tarefas administrativas, dificilmente poderiam confiar-se aos municípios responsabilidades administrativas integrais. Mas previne, logo a seguir, que concorrência não quer dizer indeterminação nem confusão. A lei deverá repartir com rigor os papéis respectivos, «tendo em conta as circunstâncias da actividade ou serviço, os progressos técnicos e as condições do meio». Reconhecendo embora que as competências municipais são funcionalmente executivas — administração, numa palavra — isso não significa que o legislador seja livre de atribuir ao município determinadas funções ou não. O legislador está obrigado a declarar a competência municipal naquelas matérias em que estão em jogo os respectivos interesses específicos (361).

(355) Sentenças de 2 de Fevereiro e esp. de 28 de Julho de 1981.

(356) J. LEGUINA VILLA, «Gobierno Municipal y Estado Autonómico», in *RAP*, 100-102, vol. III, 1983, pp. 2187-2201.

(357) F. FERNANDEZ SEGADO, «La autonomía local: su naturaleza e caracterización jurisprudencial», in *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. II, obra col., Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1985, pp. 1269 e segs.

(358) P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ/B. PENDAS GARCIA, «La provincia como entidad local en el Estado de las Autonomías», in *Organización Territorial...*, vol. II, pp. 1471 e segs., e *El nuevo régimen...*, pp. 11 e segs.

(359) M. ARAGÓN REYS, «El tratamiento constitucional de la autonomía local», in *Organización Territorial...*, vol. I, pp. 463-495.

(360) R. MARTIN MATÉO, «Administración Municipal y Constitución», in *Organización Territorial...*, vol. I, pp. 19 e segs.

(361) R. MARTIN MATÉO, «Administración Municipal...», pp. 40/41.

Também R. Entrena Cuesta ⁽³⁶²⁾ salienta, de acordo com o que determinou o Tribunal Constitucional, que a autonomia é um conceito jurídico indeterminado que oferece uma ampla margem de apreciação, pretendendo-se com a sua consagração possibilitar a participação da autarquia local na satisfação dos seus interesses. Faz notar também que a expressão «interesses respectivos» tem a natureza de um «conceito indeterminado e aberto» e que, tal como o de autonomia de que forma parte, tem uma natureza tendencial: «configura-se como um princípio da acção contínua sobre a actividade legislativa que deverá conduzir a que o legislador reconheça algum tipo de participação das autarquias locais nos assuntos que lhes digam respeito ⁽³⁶³⁾. Ainda de referir, sem preocupação de ser exaustivo, a posição de Sosa Wagner e Pedro Miguel Garcia ⁽³⁶⁴⁾ para quem a autonomia significa, no ordenamento jurídico-constitucional espanhol, o direito da comunidade local de participar, através de órgãos democraticamente eleitos, no «governo e administração» de todos os assuntos públicos que lhes digam respeito e a adoptar decisões, com independência de critério e sob responsabilidade própria, sem nenhuma subordinação hierárquica, a instâncias territoriais superiores ⁽³⁶⁵⁾. S. Wagner refere que a sobreposição de interesses se converteu na regra geral das complexas sociedades contemporâneas, nas quais são raras as matérias que possam atribuir-se integralmente ao exclusivo interesse das autarquias locais e, também, raras aquelas em que não esteja em jogo um interesse local, o que obriga a rever a tradicional vinculação da autonomia local a um bloco de competências de natureza pretensamente local vedado à intromissão das administrações superiores ⁽³⁶⁶⁾. Dessa sobreposição de interesses resulta, ainda, que não podem excluir-se, de forma absoluta, as medidas de controlo tanto de legalidade, como de oportunidade ⁽³⁶⁷⁾.

Do que fica dito, pode concluir-se que o novo conceito de autonomia local é, hoje, doutrina dominante na Espanha, sem esquecer, é óbvio, a existência de vozes discordantes.

⁽³⁶²⁾ R. ENTRENA CUESTA, «Las competencias de las entidades locales», in *Organización Territorial...*, vol. I, pp. 89-111.

⁽³⁶³⁾ R. ENTRENA CUESTA, «Las competencias...», p. 106.

⁽³⁶⁴⁾ F. SOSA WAGNER/PEDRO MIGUEL GARCIA, *Las competencias...*

⁽³⁶⁵⁾ F. SOSA WAGNER/PEDRO MIGUEL GARCIA, *Las competencias...*, pp. 26/27.

⁽³⁶⁶⁾ F. SOSA WAGNER/PEDRO MIGUEL GARCIA, *Las competencias...*, pp. 29.

⁽³⁶⁷⁾ F. SOSA WAGNER/PEDRO MIGUEL GARCIA, *Las competencias...*, pp. 28. Cfr., também, L. MORELL OCAÑA, *La Administración Local*, Madrid, 1984, pp. 151 e segs.

b) *Jurisprudência do Tribunal Constitucional: as sentenças de 2 de Fevereiro e de 28 de Julho de 1981*

Sobre a matéria que estamos a apreciar são fundamentais as sentenças do Tribunal Constitucional de 2 de Fevereiro de 1981 e de 28 de Julho do mesmo ano. Enquanto a sentença de 2 de Fevereiro está próxima do conceito clássico de autonomia, a sentença de 28 de Julho aponta claramente para o novo conceito.

Traços fundamentais da sentença de 2 de Fevereiro ⁽³⁶⁸⁾ são os de que a autonomia se refere a um poder limitado (autonomia não é soberania) e que, em nenhum caso, o princípio da autonomia pode opor-se ao da unidade, sendo antes, dentro deste, que alcança o seu verdadeiro sentido. O âmbito da autonomia dos entes locais, diz a sentença, circunscreve-se, conforme o art. 137.º da Constituição, à «gestão dos seus respectivos interesses o que exige que se dote cada ente de todas as competências próprias e exclusivas que sejam necessárias para satisfazer o interesse respectivo». E acrescenta: «de acordo, pois, com a Constituição, a autonomia que esta garante para cada entidade é-o em função do critério do respectivo interesse (interesse do município, da província, da comunidade autónoma)». Esta posição do Tribunal aproxima-nos, sem dificuldade, do entendimento clássico da autonomia municipal como um bloco de competências sobre os assuntos de interesse municipal. É certo que, na mesma sentença, se diz logo a seguir que «concretizar este interesse em relação a cada matéria não é tarefa fácil, havendo necessidade de, em certos casos, distribuir a competência em função do interesse predominante, sem que isso signifique um interesse exclusivo que justifique uma competência exclusiva em termos de decisão». Mas este passo da sentença apenas vem reforçar a ideia de que a regra geral deve ser a atribuição de competências exclusivas aos entes locais. No aspecto fundamental que é o da tutela, a sentença enquadra-se perfeitamente no seu âmbito, ao estabelecer que a tutela deve restringir-se à mera legalidade na qual não cabe «a previsão de controlos genéricos e indeterminados que situem as entidades locais numa posição de subordinação ou dependência, quase hierárquica, da administração do Estado ou outras entidades territoriais». Ainda bem dentro da concepção clássica, a sentença

⁽³⁶⁸⁾ Transcrita in *REVL*, n.º 213, 1982, pp. 143 e segs.

afasta a existência de um controlo de oportunidade, salvo excepção constitucionalmente fundamentada, o qual traria como consequência, afirma o Tribunal, que a tomada de decisão fosse partilhada com outra administração ⁽³⁶⁹⁾.

Em sentido muito diferente, aponta a sentença de 28 de Julho ⁽³⁷⁰⁾. Nesta sentença, o Tribunal Constitucional teve oportunidade de se pronunciar expressamente sobre o conceito de autonomia local, mais particularmente, sobre o de autonomia provincial. É no n.º 3 dos fundamentos jurídicos da sentença que encontramos a consagração das autonomias locais como garantias institucionais e um conceito de autonomia que rompe com o entendimento tradicional. Começa por dizer o Tribunal que «a ordem jurídico-política estabelecida pela Constituição assegurou a existência de determinadas instituições que considera como essenciais e cuja preservação se julga indispensável para assegurar os princípios constitucionais, estabelecendo nelas um núcleo ou reduto indisponível pelo legislador», as quais são «elementos arquitecturais indispensáveis da ordem constitucional».

Estas instituições constitucionalmente garantidas não têm na Constituição a sua regulamentação orgânica (ao contrário do que sucede com as instituições supremas do Estado). A Constituição em relação a elas apenas estabelece o núcleo essencial (ou reduto indisponível), deixando para o legislador ordinário a tarefa de regular concretamente a instituição em causa. Assim, a Constituição não lhes assegura um conteúdo concreto ou um âmbito de competências determinado, mas apenas assegura a manutenção da instituição em termos tais que se mantenha a imagem que dela tem a consciência social em cada tempo e lugar. A garantia constitucional é, pois, violada se a instituição deixa de existir ou se for regulada de tal forma que fique irreconhecível. A este propósito, diz-se, na sentença, de modo firme, que «a única proibição claramente discernível é a da ruptura clara e nítida com a imagem comumente aceite da instituição que, enquanto formação jurídica, é determinada em boa parte pelas normas que, em cada momento, a regulam e a aplicação que das mesmas se faz ⁽³⁷¹⁾.

⁽³⁶⁹⁾ Sentença referida, p. 153.

⁽³⁷⁰⁾ Transcrita no *Boletim de Jurisprudencia Constitucional* (BJC), 1981, pp. 415 e segs.

⁽³⁷¹⁾ BJC, 1981, p. 421.

A sentença, na continuação da exposição dos seus fundamentos, considera que os arts. 137.º e 141.º contêm uma inequívoca garantia de autonomia provincial. Com efeito, o art. 137.º dispõe, de forma clara, que «o Estado se organiza territorialmente em municípios, em províncias e nas comunidades autónomas que se constituam», acrescentando logo de seguida que: «Todas estas entidades gozam de autonomia para a gestão dos seus respectivos interesses». Saber em que consiste a autonomia local (provincial e municipal) é uma tarefa de interpretação sobre a qual se debruça o Tribunal Constitucional. A autonomia local é um conceito indeterminado, mas não é, de modo algum, um conceito aberto a qualquer conteúdo; ele tem contornos que importa definir.

E aqui o Tribunal Constitucional afasta a interpretação tradicional, ao dizer que «a Constituição não procura ressuscitar a teoria dos interesses naturais dos entes locais». Tal teoria desemboca num forte centralismo, pois a crescente complexidade da vida social acabou por diluir a linha delimitadora dos interesses exclusivamente locais. Reduzir a autonomia local ao âmbito de tais interesses seria — deduz-se da sentença — esvaziá-la de significado. Ficaria, assim, também prejudicado o modelo de Estado prefigurado pela Constituição assente numa «distribuição vertical do poder público entre entidades de diferente nível que são fundamentalmente o Estado, titular da soberania, as Comunidades Autónomas caracterizadas pela sua autonomia política e as províncias e municípios dotados de autonomia administrativa de diferente âmbito». Por isso mesmo, a autonomia deve ser entendida, antes, como «um direito da comunidade local à participação, através de órgãos próprios, no governo e administração de todos os assuntos que lhes digam respeito». A intensidade dessa participação é graduada em função da relação entre interesses locais e supralocais, dentro de tais assuntos ou matérias, cabendo naturalmente ao legislador a tarefa de concretizar tal direito de participação para o que dotará os órgãos representativos de tais comunidades com os poderes (competências) adequados.

Note-se que, da sentença, não pode concluir-se que a autonomia se limita a um mero direito de participação, no sentido de que as decisões sobre os assuntos administrativos que afectem os municípios sejam tomadas por entidades de nível superior, cabendo às instituições que gozam de autonomia um simples direito de tomar parte em tais decisões. O direito de participação deve ser entendido em sentido amplo, abrangendo o poder de decisão sobre aquelas matérias em que o interesse pre-

dominante seja claramente local. Isso mesmo resulta, aliás, da sentença, quando nela se diz que a intensidade da participação é função da relação entre interesses locais e supralocais existente nos assuntos ou matérias que lhes digam respeito. Não teria sentido e constituiria mesmo uma violação do princípio da autonomia que, naquelas matérias em que fosse local o interesse predominante, a decisão coubesse a níveis de administração regionais ou estaduais ⁽³⁷²⁾.

c) *Lei Reguladora das Bases do Regime Local de 1985*

A desvinculação da autonomia local de uma pretensa «ordem local de competências» (os interesses locais) é fundamentada na Lei Reguladora das Bases do Regime Local (Lei n.º 7/1985, de 2 de Abril) ⁽³⁷³⁾ no facto de a «realidade social, cultural, tecnológica e económica» ter desfeito definitivamente «as situações particulares de relativo isolamento», apresentando-se-nos, hoje, a sociedade como um «todo contínuo» onde a distância, antes factor explicativo de pretensas «autarquias», foi vencida pelos meios de transporte, pelas ondas (hertzianas) e pela dependência de um mercado único a nível nacional, por sua vez já intimamente relacionado com a realidade internacional. É acrescenta-se, no mesmo preâmbulo: «essa continuidade do tecido social torna impossível marcar fronteiras nítidas aos interesses cuja tutela respectiva se encomenda aos distintos poderes». Estes formam parte de um «conjunto constitucional de arquitectura complexa em que as partes adquirem sentido em função do todo» ⁽³⁷⁴⁾. É nesta base que se repele a ideia de autonomia ligada a um bloco de competências por natureza locais.

A questão da delimitação de competências dos entes locais deve ter em conta que, «salvo algumas excepções, são hoje raras as matérias que, na sua integridade, possam dizer-se de exclusivo interesse das autarquias

⁽³⁷²⁾ Sobre jurisprudência constitucional e administrativa mais recente, cfr. M. RODRIGUEZ-ZAPATA, «Interprétation juridictionnelle de l'autonomie locale dans la jurisprudence espagnole», in *Conseil de l'Europe, Conférence sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Barcelone, 23-25 janvier 1992)*, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Études et travaux, n.º 27, polic., pp. 122 e segs.

⁽³⁷³⁾ *Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (separata do *Boletín Oficial del Estado — Gaceta de Madrid*), 1985, p. 14.

⁽³⁷⁴⁾ *Ley 7/1985...*, p. 14.

locais e que, por outro lado, também são raras aquelas em que não esteja um interesse local em jogo». O critério material de atribuição legal de competências tem por base «o direito das autarquias locais de intervir com a intensidade e o alcance máximos — a partir do princípio da descentralização e para a realização do direito fundamental à participação nos assuntos públicos — que permita o envolvimento relativo dos interesses das diferentes colectividades territoriais em quaisquer de tais assuntos públicos» (375).

O preâmbulo aborda, na parte final, o problema sempre difícil das relações entre os diversos níveis de Administração Pública, nomeadamente a estatal, autonómica e local, começando por criticar as técnicas que se traduzem pela actuação da vontade unilateral de uma das administrações e que incidem normalmente sobre a validade ou eficácia dos actos emanados de uma outra que, deste modo, fica a ela subordinada. É a tutela o que o preâmbulo tem em mira e, em vez dela, propõe outras técnicas de relação. Tais técnicas têm em conta, por um lado, que cada centro de poder público administrativo (incluindo o nível de administração local) deve actuar no seu âmbito próprio, com plena capacidade e responsabilidade própria, e, por outro, que o poder público administrativo, no seu conjunto, não deve ser invertebrado, pois deve ter-se em conta o princípio da unidade da acção administrativa e a sua tradução nos princípios da coordenação e da eficácia.

Ora, estes últimos objectivos (coordenação e eficácia) não devem resultar da aplicação dos meios próprios da tutela, mas de procedimentos que facilitem o encontro e a comunicação — mesmo de carácter informal — para a colaboração e a coordenação interadministrativas fundamentalmente voluntárias e de base negocial. Naturalmente, para o caso de conflito não superável, terá de estabelecer-se um sistema legal de solução.

5. A nova concepção em Itália: a ideia de um «continuum» administrativo

Também em Itália, uma parte da doutrina sente, pelas razões já indicadas e relacionadas com as modificações da realidade administrativa, a

(375) *Ley 7/1985...*, p. 16.

necessidade de abandonar a ideia de uma autonomia local fundada na existência de funções exclusivamente locais.

Sublinha-se que o papel meramente garantístico da autonomia local não está em consonância com as exigências de uma sociedade e de uma economia industrial avançada que tende para uma ampla integração entre as administrações ⁽³⁷⁶⁾.

Afirma-se que não existem funções de interesse exclusivamente local nos termos do art. 118.º, n.º 1, da Constituição Italiana. Estas estão, por razões históricas ou tecnológicas, indissolavelmente ligadas às funções das regiões e apela-se para uma nova concepção de autonomia ⁽³⁷⁷⁾.

Certas opiniões, reconhece Pubusa, partem do pressuposto de que já não existem interesses de carácter exclusivamente local e, conseqüentemente, têm como ultrapassada uma visão da relação Estado-autonomias locais fundada na garantia e na separação de tarefas ⁽³⁷⁸⁾. Fala-se a este propósito numa continuidade administrativa («continuum») que, partindo dos municípios passa através das províncias e chega às regiões ⁽³⁷⁹⁾. Insiste-se na programação como método de exercício da actividade pública e procura-se garantir a participação dos municípios (e províncias) quer na fase ascendente (elaboração) quer na fase descendente (execução) do procedimento programatório ⁽³⁸⁰⁾.

Uma expressão destas ideias encontra-se no chamado Projecto de Pavia coordenado por U. Pototschnig ⁽³⁸¹⁾.

⁽³⁷⁶⁾ G. C. DE MARTIN, *L'Amministrazione Locale nel sistema delle Autonomie*, Milão, 1984, p. 69.

⁽³⁷⁷⁾ M. S. GIANNINI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milão, 1981, pp. 225 e segs. Note-se o facto de Giannini, que lançou as bases do conceito dominante de autonomia local na Itália, vir falar, agora, também de um «continuum» funcional entre as regiões e as autarquias locais e colocar o acento na responsabilidade destas no desempenho das funções que lhes foram confiadas.

⁽³⁷⁸⁾ A. PUBUSA, *Sovranità Popolare...*, p. 87. Note-se que Pubusa mantém-se, como veremos, profundamente ligado à noção de interesses locais e à concepção de autonomia daí decorrente.

⁽³⁷⁹⁾ U. POTOTSCHNIG, «Por una nueva legislación municipal y provincial» (trad.), in *Documentación Administrativa*, n.º 192, vol. II, p. 203.

⁽³⁸⁰⁾ G. BERTI, «Hacia la Administración Local» (trad.), in *Documentación Administrativa*, n.º 192, vol. II, p. 223.

⁽³⁸¹⁾ *Legge Generale sull'Amministrazione Locale. Ricerca condotta dall'Istituto di diritto pubblico — Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Pavia — per un progetto di riforma della legge comunale e provinciale*, Pádua, 1977.

Com efeito, neste projecto abandona-se o critério de fazer uma repartição de atribuições tendo em conta o «interesse exclusivamente local»⁽³⁸²⁾ e põe-se o acento tónico na ideia de que os municípios (e províncias) mais do que organismos que se caracterizam pela execução de certas tarefas administrativas são expressão político-institucional autónoma das comunidades locais; como tal reflectem e dão voz à vontade das respectivas populações não só exprimindo os seus anseios, como participando nas decisões que lhes interessem e desenvolvendo, no seu nível e nos limites das decisões tomadas a nível superior, um efectivo papel de governo⁽³⁸³⁾.

Daqui flui uma outra ideia que é a de que a administração dos municípios (e das províncias) se deve estender tendencialmente a todos os interesses predominantemente localizados nos respectivos territórios.

Ainda, segundo esta concepção, entende-se que o recurso à programação quer geral, quer sectorial é a regra, devendo a programação regional ser de «malha larga» de modo a permitir espaços de efectiva autonomia das autarquias locais⁽³⁸⁴⁾. Tudo isto dentro da ideia, repete-se, de que no plano funcional, a administração local não pode deixar de ser um «continuum» que partindo dos municípios e das províncias chega às regiões.

Esta concepção tem implicações ainda na determinação das funções respeitantes à administração local. Respeitando, embora, o preceito do art. 128.º que determina que as funções dos municípios (e das províncias) são estabelecidas pelas leis da República, tem-se na devida conta que a maior parte das matérias de intervenção tradicional dos municípios e províncias são da competência das regiões. Daí que se reserve para as leis da República a especificação de alguns grandes sectores nos quais deve ser reservada aos municípios uma responsabilidade de decisão, mas a determinação concreta das funções a exercer e o modo de as desenvolver deverá cair na esfera da legislação e programação regional⁽³⁸⁵⁾.

(382) *Legge generale...*, p. 6.

(383) *Legge generale...*, p. 10.

(384) *Legge generale...*, p. 12.

(385) *Legge generale...*, p. 13.

CAPÍTULO IV

PERSISTÊNCIA DO CONCEITO CLÁSSICO DE AUTONOMIA LOCAL

1. Crítica das concepções modernas: a autonomia municipal é mais do que um direito de intervenção dos municípios nos assuntos que lhes dizem respeito

Abordar a persistência do conceito clássico de autonomia local e nomeadamente municipal, depois de se falar da sua crise e das novas concepções de autonomia, é uma exigência que resulta do facto de, actualmente, mesmo depois de se constatar a «contínua erosão» da autonomia local entendida no seu sentido tradicional se continuar a defender — ainda que admitindo, por vezes adaptações — aquele conceito. Não se trata aqui, pois, de falar do conceito clássico como algo que tende por natural inércia a sobreviver, apesar da mudança da realidade que o justificou, mas, pelo contrário, de referir a opinião daqueles que, estando perfeitamente conscientes dessa mudança persistem, apesar disso, na afirmação da sua validade ainda hoje.

As novas concepções de autonomia local têm sofrido, com efeito, fortes críticas pelo facto de, na prática, tenderem a reduzir o papel dos municípios (e das outras autarquias locais) a um mero direito de participação nos assuntos que dizem respeito às comunidades respectivas⁽³⁸⁶⁾. Não se pode falar, p. ex., de uma verdadeira autonomia municipal, diz-se, se aos municípios cabe apenas, por um lado, participar (mais ou menos intensamente) nas decisões que, a nível superior, são tomadas sobre os assuntos que lhes interessam e, por outro, executar tais decisões. A autonomia municipal exige, antes, a atribuição aos municípios de um direito (poder) de decisão própria sobre os assuntos da comunidade local⁽³⁸⁷⁾.

(386) W. BLÜMEL, «Gemeinden und Kreise...», pp. 171 e segs.; K. ULRICH, «Kritik am sogenannten funktionalen Selbstverständnis», in *DÖV*, 1978, p. 76.

(387) F. KNEMEYER, «Das verfassungsrechtliche Verhältnis der Kommunen zueinander und zum Staat», in *DVBl*, 1984, p. 28; W. BROHM, «Die Selbstverwaltung der Gemeinden im Verwaltungssystem der Bundesrepublik», in *DVBl*, 1984, pp. 293 e segs..

Afirma-se, ainda hoje, que a autonomia local compreendida como direito de decisão própria, livre de intromissões de níveis superiores de administração sobre os assuntos que respeitam às respectivas populações dentro do seu território, é um elemento fundamental do Estado de Direito democrático, actuando uma separação vertical de poderes. Defende-se que, assim, fica melhor assegurada a liberdade dos cidadãos e se respeitam os princípios constitucionais que regulam esta matéria. Aliás, uma característica comum aos defensores do conceito tradicional, nas actuais condições do nosso tempo, é a acentuação do significado constitucional da autonomia local ⁽³⁸⁸⁾.

2. Defesa do conceito clássico: o direito de decisão sobre os assuntos da comunidade local (assuntos locais) como elemento nuclear da autonomia local

O que, de um modo geral, fundamenta actualmente a defesa do conceito tradicional de autonomia é, como acabámos de dizer, o seu valor constitucional ou, noutra perspectiva, o seu valor político-democrático.

Enquanto as novas concepções tendem a valorizar os aspectos de maior eficiência administrativa da administração local, os defensores da concepção tradicional valorizam preferentemente os aspectos políticos. Muito expressivo neste aspecto é o pensamento de J. Baptista Machado que, apesar de reconhecer que a evolução da sociedade técnico-industrial dos nossos dias aponta para um processo de crescente «homogeneização social e cultural» que tende a «cilindrar» a autonomia das comunidades locais ⁽³⁸⁹⁾ defende — como que contra a corrente — a concepção clássica.

esp. p. 296; SCHMIDT-JORTZIO, «Selbstverwaltungsbereiche von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden nach der Verfassung», in *DÖV*, 1984, pp. 821 e segs.; A. PUBUSA, *Sovranità popolare...*, pp. 88, 183 e 375; J. BAPTISTA MACHADO, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Coimbra, 1982, p. 25; A. VON MUTIUS, «Örtliche Aufgabenerfüllung...», pp. 227 e segs., esp. pp. 224 e segs.

⁽³⁸⁸⁾ F. KNEMEYER, «Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung überholt?», in *DVBl*, 1976, p. 383; A. VON MUTIUS, «Örtliche Aufgabenerfüllung...», pp. 241 e segs.; A. PUBUSA, *Sovranità popolare...*, pp. 109 e segs.; G. PÜTTNER, «Kommunalpolitik und Gemeindedemokratie», in *Handbuch der kommunalen...*, vol. 2, pp. 3 e segs.

⁽³⁸⁹⁾ J. BAPTISTA MACHADO, *Participação...*, pp. 26 e 70.

Baptista Machado está consciente de que o Estado moderno foi obrigado a realizar um conjunto vastíssimo de tarefas de política económica e social e a satisfazer inúmeras necessidades colectivas, utilizando como um dos principais instrumentos de intervenção o plano; constata também que o aumento da intervenção do Estado, com vista a uma maior justiça social, reduz cada vez mais o espaço de liberdade dos cidadãos aumentando, ao mesmo tempo, a dependência destes perante a Administração Pública; verifica ainda que houve necessidade de estabelecer mecanismos de participação que permitissem aos cidadãos estar — através das instituições territoriais e profissionais que os representam — mais próximos da Administração Pública e que se traduziram, ao nível das relações entre as autarquias locais e o Estado (aparelho administrativo), no abandono de uma actuação isolada em benefício de uma intensa cooperação⁽³⁹⁰⁾. Ora, apesar disso, defende, com extremo rigor, aquilo que parece condenado, ou seja, a existência de um poder de decisão local autónomo. Diz, claramente, que a descentralização verdadeira e própria respeita sempre a autonomia de decisão⁽³⁹¹⁾.

Como se explica isto?

A explicação para estas posições assenta numa concepção do Estado, da democracia e da pessoa humana. No fundo é um problema de liberdade que está em causa. Se as autarquias locais têm apenas um poder de participação nas decisões tomadas pelo Estado ou outros níveis superiores de administração, se as autarquias locais não têm o direito de decidir livremente sobre um conjunto de atribuições próprias e exclusivas constituído pelos interesses locais, então temos um Estado centralizado, um Estado que domina toda a vida social, que, admitindo embora a participação das autarquias locais e de outros grupos de pressão (associações profissionais, associações de interesses), se arroga o direito de decisão definitiva.

Isto corresponde, no essencial, a uma concepção jacobina do Estado que tende a conceder aos cidadãos e aos grupos em que estes se integram apenas uma liberdade-participação⁽³⁹²⁾. Ora, é exactamente contra isto que se insurge Baptista Machado, pois o Estado, mesmo legitimado

⁽³⁹⁰⁾ J. BAPTISTA MACHADO, *Participação...*, pp. 1 e 3.

⁽³⁹¹⁾ J. BAPTISTA MACHADO, *Participação...*, p. 25.

⁽³⁹²⁾ Sobre a liberdade-participação (liberdade dos «antigos») e liberdade-autonomia (liberdade dos «modernos»), cfr. M. BOURJOL, *Droit et...*, p. 12.

democraticamente, não tem um poder de decisão ilimitado. O Estado tem de respeitar a liberdade dos cidadãos e das comunidades locais em que estes se integram. O mandato eleitoral conferido pelos cidadãos ao Estado existe para a definição e satisfação do interesse nacional e só deste. Não já, portanto, para a definição do interesse individual ou das comunidades locais. Aqui são, respectivamente, os cidadãos e as autarquias locais que decidem. Se o Estado tivesse poder sobre tais assuntos estaríamos a caminhar para a legitimação do Estado totalitário.

Para J. Baptista Machado, esta ideia de liberdade de decisão liga-se com uma certa ideia de democracia. Esta representa, historicamente, a eliminação de uma concepção do Estado que, orientado pelo princípio do absolutismo monárquico, confiscou a liberdade dos cidadãos e das colectividades subestaduais (393). A verdadeira democracia, continua, articula o princípio da liberdade (auto-determinação) dos indivíduos e dos grupos com o princípio da vontade da maioria (fundamento do exercício do poder político a nível nacional), excluindo-se assim uma visão radical e totalitária do poder do povo (democracia). Daqui a defesa intransigente da autonomia das autarquias locais entendida como o direito destas de decidir, sem intervenção externa e por órgãos representativos das populações respectivas, sobre os interesses próprios. Isto implica naturalmente — e Baptista Machado reconhece constituir um problema difícil — uma distinção entre assuntos nacionais, regionais e locais, observando-se aqui o princípio da subsidiariedade. Esta distinção é o dado primeiro da descentralização (394). Sem a definição dos «interesses locais» não há uma verdadeira autonomia, pois não há um campo para o exercício da liberdade de decisão.

Verifica-se, deste modo, como já se disse, que o problema da descentralização territorial (autonomia local) é colocado num plano político-filosófico. No fundo, está a ideia do valor absoluto da pessoa humana que se impõe ao próprio Estado e o limita. Mais do que isso: impõe-lhe o dever de reconhecer e promover a pessoa humana sobre todos os aspectos (395). Aliás, outra não é a função do Estado de Direito entendido como Estado que garante a liberdade dos cidadãos.

(393) J. BAPTISTA MACHADO, *Participação...*, p. 66.

(394) J. BAPTISTA MACHADO, *Participação...*, p. 29.

(395) J. BAPTISTA MACHADO, *Participação...*, p. 94.

De tudo o que fica dito não resulta, todavia, nem o abandono do planeamento como modo de intervenção do Estado, nem sequer a redução deste a um papel mínimo. A sociedade moderna exige que o Estado desempenhe amplas funções para assegurar as necessidades vitais dos cidadãos e o Plano é um instrumento necessário da política do Estado. O que não se aceita é que, sob tais pretextos, o Estado assuma uma acção tendencialmente totalitária.

Num campo muito próximo de Baptista Machado movimenta-se, em Itália, Andrea Pubusa para quem o reconhecimento constitucional das autonomias locais implica o reconhecimento de um «núcleo originário de interesses próprios» de tais comunidades⁽³⁹⁶⁾. Seria, explica, ilógico e contraditório reconhecer as autonomias locais e negar a existência de interesses a elas (comunidades locais) originariamente respeitantes. Os poderes do Estado nesta matéria não podem deixar de ter um carácter meramente de reconhecimento ou declarativo⁽³⁹⁷⁾. Do reconhecimento da existência de tal núcleo de interesses próprios resulta que a respectiva satisfação deve ser tratada e resolvida pela própria comunidade local segundo as suas próprias decisões.

A concepção de Pubusa, que se afasta assim claramente do modelo autárquico da administração local de longa tradição na Itália, assenta na ideia de que o titular da soberania não só «quoad titulum», mas também «quoad exercitium» é o povo e não o Estado⁽³⁹⁸⁾, constituindo as autonomias locais uma forma de exercício da soberania⁽³⁹⁹⁾. Assim se compreende que defenda também que aquelas constituam um limite à revisão constitucional⁽⁴⁰⁰⁾.

Pubusa tem presente as críticas daqueles que defendem a existência de um «continuum» na administração local e vêem na «programação participada» o modo de o realizar⁽⁴⁰¹⁾. No entanto, contesta firmemente a

⁽³⁹⁶⁾ A. PUBUSA, *Sovranità popolare...*, pp. 152 e 320.

⁽³⁹⁷⁾ A. PUBUSA, *Sovranità popolare...*, pp. 152 e 185. No mesmo sentido de Pubusa, ou seja, da existência de um campo de interesses próprios no qual nem o próprio legislador pode tocar porque reservado à normação autárquica, cfr. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual dos Contratos Administrativos*, Coimbra, 1987, pp. 261 e segs., esp. p. 275.

⁽³⁹⁸⁾ A. PUBUSA, *Sovranità popolare...*, pp. 318 e 144.

⁽³⁹⁹⁾ Cfr. também G. C. DE MARTIN, *L'Amministrazione Locale...*, p. 24.

⁽⁴⁰⁰⁾ A. PUBUSA, *Sovranità popolare...*, p. 325.

⁽⁴⁰¹⁾ A. PUBUSA, *Sovranità popolare...*, pp. 184, 197 e 357.

ideia de uma impossibilidade de separação dos interesses próprios das comunidades locais e as consequências que daí resultam, sem deixar de admitir como desejável uma acção programada no respeito das competências que resultam da aplicação dos preceitos constitucionais. O que recusa é uma programação que implique a dissolução da noção de interesses locais como suporte da autonomia. O art. 5.º da Constituição Italiana exige, afirma, que a legislação estadual (e regional) disponha de modo que sejam confiadas aos municípios e províncias todas as funções respeitantes à satisfação dos interesses próprios das comunidades respectivas, conforme resulta do art. 118.º, n.º 1, da mesma Constituição (402).

O conceito clássico continua também a ser defendido na Alemanha onde é dominante apesar das novas concepções ali elaboradas (403). Foi, aliás, no seguimento destas e em crítica às mesmas que a validade da concepção tradicional foi reafirmada (404).

A influência de tais concepções não deixou, no entanto, de se fazer sentir e vemos autores a adaptar o conceito clássico às novas condições económicas sociais e culturais resultantes da civilização técnico-industrial. É o caso de Willi Blümel que elaborou uma concepção que denominou «modelo da compensação» («Kompensationsmodell») e que merece particular atenção.

3. Adaptação do conceito clássico às novas realidades: o modelo da compensação («Kompensationsmodell») de W. Blümel

W. Blümel (405) parte da constatação do crescente esvaziamento do conteúdo da autonomia local nos nossos dias. Verifica que tal resulta da constante passagem de funções de «baixo para cima» por efeito de uma

(402) A. PUBUSA, *Sovranità popolare...*, p. 183. A existência de interesses exclusivamente locais é claramente defendida por este (pp. 87, 164, 184 e 188).

(403) P. MAHON, *La décentralisation...*, p. 127; A. VON MUTIUS, «Örtliche Aufgabenerfüllung...», pp. 235/236.

(404) F. KNEMEYER, «Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Landkreise», in *Selbstverwaltung im Staat...*, pp. 209 e segs.; W. BROHM, «Die Selbstverwaltung...», pp. 293 e segs.; SCHMIDT-JORTZIG, «Selbstverwaltungsbereiche...», pp. 621 e segs.

(405) W. BLÜMEL, «Gemeinden und Kreise...», pp. 171 e segs.; «Die Rechtsgrundlagen...», pp. 229 e segs., esp. pp. 251 e segs.; «Wesensgehalt und Schranken des kommunalen Selbstverwaltungsrechts», in *Selbstverwaltung im Staat...*, pp. 265 e segs.

regulamentação legislativa cada vez mais detalhada de todos os aspectos da vida económica, social e cultural e de um forte aumento da planificação (geral e sectorial). Não aceita, porém, as concepções que, perante tais realidades, apontam para uma mera participação das autarquias nos programas, planos e decisões supra-locais e apresenta, em alternativa, um modelo de compensação, nos termos do qual, ao lado de um «núcleo intocável» de funções para decisão sob responsabilidade própria das autarquias locais se reconhece a estas, a título de compensação, o direito de participar (sob formas diversas) naquelas funções que, por força das novas condições, passaram para níveis superiores de administração.

Este modelo não faz, pois, da compensação princípio geral afastando-se assim das concepções que esgotam a autonomia no direito de participação⁽⁴⁰⁶⁾, mas reconhece que, nos nossos dias, a participação nas decisões tomadas a nível superior é a única forma de impedir uma marginalização das autarquias locais. A autonomia de decisão no que toca a um conjunto de funções próprias destas e a participação nas decisões que interessam aos residentes são, pois, as duas notas distintivas desta concepção, que permanece, no essencial, vinculada ao conceito tradicional.

CAPÍTULO V

A CARTA EUROPEIA DA AUTONOMIA LOCAL DE 1985: A AUTONOMIA COMO DIREITO DE REGULAMENTAR E GERIR, SOB RESPONSABILIDADE PRÓPRIA, UMA PARTE IMPORTANTE DOS ASSUNTOS PÚBLICOS

1. Os perigos que ameaçam a autonomia local

Por ocasião da XX.^a Sessão da Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, reunida em Estrasburgo de 15 a 17 de Outubro de 1985, foi aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa a Carta Europeia de Autonomia Local, uma conven-

⁽⁴⁰⁶⁾ A este propósito fala-se de um modelo de compensação limitado. Cfr. A. Von Munnus, «Örtliche Aufgabenerfüllung...», pp. 237/238.

ção adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, em 27 de Junho de 1985 (407).

Esta convenção representa «o primeiro instrumento jurídico multilateral que define e que garante os princípios da autonomia local», constituindo esta «um dos pilares da democracia que o Conselho da Europa tem por missão defender e desenvolver» (408).

A Carta tem, como base próxima, a Resolução 126 (1981) tomada pela Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE) na reunião de Estrasburgo de 21 de Setembro de 1981, que adoptou o projecto de Carta Europeia da Autonomia Local apresentado pela Comissão das Estruturas e das Finanças Locais (409).

Revela-se da maior importância a leitura atenta deste projecto de que foi relator M. L. Harmegnies (Presidente da Comissão) e, de um modo especial, a respectiva «exposição de motivos», a qual começa significativamente com uma bem conhecida citação de Alexis de Tocqueville (410).

De tal exposição, que vamos seguir de perto, ressalta a necessidade urgente de defender a autonomia local contra os perigos que a ameaçam e que não são hoje já a «concepção jacobina da autoridade central» que via nesta a «origem e a depositária de todos os poderes públicos», nem sequer «os desafios totalitários» aparecidos no decorrer do séc. XX. Os perigos actuais não assumem a forma de um ataque directo, mas manifestam-se por formas mais subtis e graduais, correndo o risco de compro-

(407) Conseil de l'Europe, *Charte Européenne de l'Autonomie Locale*, Série des Traités européens, n.º 122, Strasbourg, 15-X-1985, polic.; existe uma tradução portuguesa datada de Maio de 1987 e editada pela Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território com o título «Carta Europeia de Autonomia Local», *Régions et Communes — Informations*, 1985/8 e 1985, 6/7.

(408) *Régions et Communes — Informations*, 1985, 6/7. A Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, na sua Resolução 159 (1985), recomendou ao Comité de Ministros a abertura da assinatura da Convenção a Estados não membros do Conselho da Europa e igualmente à Comunidade Europeia (*Régions et Communes — Informations*, 1985/8).

(409) Conseil de l'Europe, *Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Rapport sur «Les Principes de l'Autonomie Locale»* (Rapporteur: M. L. Harmegnies), polic. Strasbourg, 21-Set-1981, CPL(16) 6 — VIII, 31 págs.

(410) Conseil de l'Europe, *Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Rapport...*, pp. 1 e segs.

meter a autonomia local. O que se quer dizer com isto é, fundamentalmente, que «as sociedades modernas se caracterizam por intervenções cada vez mais extensas na vida dos cidadãos e, particularmente, nos domínios social e económico». Este fenómeno manifesta-se quer pela «multiplicidade dos serviços públicos destinados ao indivíduo e a toda a sociedade», quer pela inevitável «proliferação de regulamentações e de controlos burocráticos», quer ainda por uma «predominância do poder executivo devida à complexidade crescente e à tecnocratização da administração».

Neste contexto, o princípio da autonomia local encontra dificuldades de integração. A tendência para uma intervenção, sempre crescente, do Estado favorece o recurso a um número cada vez maior de «instituições administrativas especializadas estabelecidas sobre uma base funcional», dominadas por uma preocupação de respeito pelo princípio da igualdade e mesmo uniformidade na prestação dos serviços, aparecendo a ideia de instituições independentes e descentralizadas de vocação geral aptas a tomar decisões e iniciativas, permitindo à população local participar activamente na definição do seu quadro de vida, como um obstáculo à aplicação efectiva da política governamental. A autonomia local funda-se numa base territorial e implica, por natureza, a aceitação de uma certa margem de liberdade e de iniciativa e, por isso, constitui um elemento de «diversidade inevitável» que se acomoda mal aos princípios de igualdade e de uniformidade muito próprios dos Estados modernos. Está, exactamente, nesta pressão das forças de centralização, a ameaça mais grave para a autonomia local. Assiste-se a uma «erosão» desta que é o resultado, por um lado, da complexidade técnica cada vez maior da administração moderna a exigir a transferência de decisões para unidades mais importantes do que as unidades administrativas de base local; por outro lado, de uma tendência para uma maior igualdade do nível de serviços; e ainda, da responsabilidade cada vez mais extensa do governo nacional na gestão da economia. Todas estas razões lançam uma forte sobrecarga de tarefas sobre os governos nacionais que tentam libertar-se dela, utilizando todos os meios ao seu alcance e, assim, a adopção de uma legislação perfeccionista, de detalhadas regulamentações administrativas e financeiras, de numerosos e minuciosos controlos, bem como da atribuição de subvenções vinculadas a certas obrigações, procurando harmonizar a acção das autarquias locais com a política das autoridades centrais.

Ora, perante este enquadramento, coloca-se o problema de saber qual o lugar da autonomia local. Desde logo, previne-se no relatório, não está em causa uma oposição ao desenvolvimento económico e social e ao papel do Estado na prestação dos serviços e na regulação da economia. Também não está em causa empreender uma cruzada contra «o Estado», delimitando e defendendo uma esfera de acção local independente, pois não estamos já no séc. XIX, com a ideia de que o município constitui uma esfera de actividade livre da sociedade demarcada do domínio do Estado, constituindo a sua antítese ⁽⁴¹¹⁾. Pelo contrário, as autarquias locais fazem parte integrante do Estado e a autonomia, que se deseja que gozem, é considerada também como uma forma de resolver os problemas da moderna gestão pública, de forma mais eficaz e mais racional, do que uma administração centralizada e burocrática. Não se trata, pois, de estabelecer uma esfera de imunidade em relação ao Estado nem uma independência mal concebida. É com o realismo que exige o contexto da administração moderna que a autonomia local deve ser defendida.

Esse realismo tem em conta, desde logo, que as autarquias locais desenvolveram-se de tal forma que desempenham um papel importante no conjunto da economia nacional, pelo que são inevitáveis as regulamentações destinadas a manter o equilíbrio económico do país e, ainda, que um número crescente de tarefas públicas diz respeito (interessa) a diversos níveis de administração, pelo que é cada vez mais difícil defender a competência exclusiva de um só escalão de autoridade. Apesar de tudo isto, a autonomia local deve, no entanto, permanecer e ser fortalecida porque «o grau de autonomia das autarquias locais é a pedra de toque duma verdadeira democracia». A permanência, a nível local, «de uma verdadeira comunidade política, com uma base independente por virtude de eleições locais e assim com a mesma legitimação democrática que todo o Estado é um complemento indispensável dos sistemas democráticos (...)». Confere-se, por esta via, uma maior dignidade aos cidadãos. Num tempo de predominância crescente do poder executivo, na administração moderna, é importante um elemento democrático forte na base a contrabalançar tal predominância ⁽⁴¹²⁾.

⁽⁴¹¹⁾ Conseil de l'Europe, *Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Rapport...*, p. 3.

⁽⁴¹²⁾ Conseil de l'Europe, *Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Rapport...*, p. 4.

2. Antecedentes da Carta Europeia

A defesa da autonomia local evidencia-se, como vimos, nas Constituições europeias surgidas logo após a II Guerra Mundial. Mas, para além destas iniciativas nacionais, surgiram outras a nível supra-nacional, na Europa. Assim, em 1953, o Conselho dos Municípios da Europa, nos seus primeiros «Estados gerais» que tiveram lugar em Versalhes, adoptaram uma «Carta europeia das liberdades municipais» que foi aceite por milhares de autarquias locais. Esta iniciativa reflectia uma reacção contra a experiência, ainda muito viva, de um totalitarismo que tinha asfixiado os direitos e liberdades locais.

Posteriormente, mereceu aceitação crescente a ideia de que esta Carta deveria ser completada por um texto elaborado no quadro de uma organização oficial europeia, de modo que aqueles que mais directamente ameaçam a autonomia local — os Governos — a ele ficassem vinculados. Tal ideia obteve tradução na Resolução 64 (1968) da Conferência Europeia dos Poderes Locais que continha uma declaração de princípios sobre a autonomia local e convidava o Comité de Ministros do Conselho da Europa a adoptá-la. A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, por sua vez, apresentou ao Comité de Ministros, na sua Recomendação 615 (1970) um texto, fundado sobre o da Conferência e redigido, conjuntamente, pelos dois órgãos. O Comité de Ministros, na ocasião, apreciando embora o papel que deve caber às autarquias locais (um papel essencial na vida das comunidades nacionais europeias), teve em conta que as notáveis diferenças que apresentam as estruturas constitucionais, jurídicas e administrativas dos diversos Estados membros do Conselho da Europa não permitia a adopção de uma declaração de princípios sobre a autonomia local aceitável por todos⁽⁴¹³⁾.

A ideia não ficou esquecida e, em 1981, através da Resolução 126 (1981) da Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE), foi de novo retomada, através de um projecto de Carta Europeia da Autonomia Local⁽⁴¹⁴⁾. A V Conferência dos Ministros Euro-

(413) Conseil de l'Europe, *Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Rapport...*, p. 7.

(414) Conseil de l'Europe, *Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, 1.^e Session, 27-29 Octobre 1981, Résolution 126 (1981) sur les principes de l'autonomie Locale*, polic., ed. bilingue.

peus responsáveis pelas autarquias locais, realizada em Lugano (Itália), de 5 a 7 de Outubro de 1982, deu mais um passo para a aprovação da Carta. Os Ministros felicitaram a CPLRE por ter elaborado o projecto da Carta Europeia de Autonomia Local, embora fossem colocadas por certos ministros algumas reservas quanto a certos aspectos do conteúdo da Carta e a que ela assumisse a forma de Convenção. Na mesma Conferência, foi deliberado pedir ao Comité de Ministros do Conselho da Europa que encarregasse o CDRM (Comité Director para as Questões Regionais e Municipais) de, em contacto com a CPRLE, proceder aos arranjos necessários para que o projecto de Carta pudesse ser submetido à aprovação na Conferência seguinte ⁽⁴¹⁵⁾. O projecto, já com modificações, preparado pelo CDRM, foi submetido à apreciação da VI Conferência dos Ministros Responsáveis pelas Autarquias Locais, reunida em Roma de 6 a 8 de Novembro de 1984, que o aprovou, e foi adoptado pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, sob a forma de Convenção, em 27 de Junho de 1985, iniciando-se o período de assinatura pelos Estados membros, por ocasião, como dissemos, da XX.ª Sessão da Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, reunida em Estrasburgo de 15 a 17 de Outubro de 1985 ⁽⁴¹⁶⁾.

3. O conceito de autonomia local na Carta Europeia

As alterações introduzidas em Roma, em 1984, no texto do projecto de 1981, foram significativas, incluindo, de um modo geral, limitações aos princípios consagrados naquele projecto. Os princípios são aceites, mas limita-se mais o seu alcance, através de fórmulas como «na medida do possível», «normalmente» ou «de acordo com a lei». De qualquer modo, o conteúdo dos preceitos não foi alterado na parte essencial.

⁽⁴¹⁵⁾ Conseil de l'Europe, *Conférence des Ministres Européens Responsables des Collectivités Locales, Lugano, 1982 — Conclusions de la Conférence*, Strasbourg, 1982, polic. O CDRM teve em atenção não só as conclusões da Conferência de Lugano, como ainda a Recomendação 960 da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, que apontava para a forma de convenção da Carta.

⁽⁴¹⁶⁾ Conseil de l'Europe, *Conférence des Ministres Européens Responsables des Collectivités Locales, Rome, 1984, Project de Charte Européenne de l'Autonomie Locale*, Strasbourg, 1984 (MCL-6(84) 2-F), polic.; *Régions et Communes — Informations*, 1985/6-7, pp. 15 e segs.

O conceito de autonomia local vem definido no n.º 1, do art. 3.º da Carta, do seguinte modo: «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». O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que este direito «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» (...). Este texto reproduz o de 1981, apenas com a introdução da expressão «nos termos da lei» que não existia no primeiro projecto.

Ao explicar o conteúdo deste artigo, o relator de 1981 M. L. Harmegnies ⁽⁴¹⁷⁾ afirmava que certos termos do n.º 1 careciam de comentários. Assim, a expressão «capacidade efectiva», colocada logo a seguir à palavra «direito», pretendia sublinhar que «as autarquias locais devem ter, não só o direito de regular e gerir os assuntos de interesse público, mas também, os meios de o fazer eficazmente» ⁽⁴¹⁸⁾. Com a expressão «sob a sua própria responsabilidade» quis-se deixar bem claro que as autarquias locais não actuavam como agentes de uma autoridade administrativa superior. Houve também o cuidado de incluir a expressão «em proveito das respectivas populações» para recordar que é essa a razão de ser das autarquias locais, ou seja, que estas actuam no interesse e, na medida do interesse, das respectivas populações.

O relator revela ainda que a definição dos assuntos que as autarquias locais têm o direito de regular e gerir foi objecto de prolongados debates. E escreve: «Decidiu-se que a noção tradicional de assuntos locais ou de assuntos próprios das autarquias locais já não era um critério credível nas condições modernas de administração e devia ser abandonado». Acrescenta a este propósito: «uma tal noção que era, aparentemente, uma relíquia das ideias do séc. XIX, segundo as quais as autarquias locais ocupariam, como particulares ou associações, uma situa-

⁽⁴¹⁷⁾ Conseil de l'Europe, *Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Rapport ...*, p. 15.

⁽⁴¹⁸⁾ J. C. Neméry escreve a este propósito que a verdadeira autonomia exige o princípio da efectividade («principe d'effectivité»), ou seja, a existência de um poder real das autarquias locais sobre um certo número de matérias (J. C. NEMÉRY, *De la Liberté...*, p. 26).

ção jurídica bem definida, fora do Estado, apresenta o inconveniente de ser muito imprecisa». O afastamento do critério dos «assuntos locais» resultou ainda da verificação de que muitas questões dependem, hoje, de diferentes níveis de autoridade por necessitarem de acções complementares doutras autoridades. Acresce que não se torna possível encontrar critérios concretos que permitam uma distinção intrínseca entre os assuntos locais e os assuntos estaduais. Finalmente, limitar o papel das autarquias locais aos «assuntos locais» representaria relegá-las para uma zona marginal na moderna administração pública. Vê-se, assim, que o projecto (e também a Carta) abandona claramente o conceito tradicional de autonomia local assente na noção de «assuntos locais». A tal facto não deve ser estranha a circunstância de Joachim Burmeister ter feito parte da comissão de peritos que trabalhou com o relator, de Dezembro de 1979 a Junho de 1981 ⁽⁴¹⁹⁾. Aliás, muita da argumentação desenvolvida faz recordar o pensamento daquele autor alemão.

Constituindo o art. 3.º da Carta o preceito-chave sobre a noção da autonomia local, os restantes concretizam-no e completam-no, fixando os meios que tornam possível atingir o objectivo de uma real autonomia.

Assim, a Carta procura garantir às autarquias locais a definição dos seus serviços (estruturas administrativas internas), de modo a adaptarem-se às respectivas necessidades específicas e a fim de permitir uma gestão eficaz (art. 6.º n.º 1); procura garantir também a possibilidade de recrutar pessoal qualificado e oferecer-lhe condições de serviço atraentes (n.º 2 do mesmo artigo); prescreve que os eleitos locais devem poder exercer, com liberdade, o seu mandato e ser compensados, financeiramente, dos prejuízos que o exercício das suas funções acarreta e ter adequada protecção social (art. 7.º, n.ºs 1 e 2).

A questão dos recursos financeiros, sem os quais não existe a capacidade efectiva de regular e gerir os assuntos públicos, merece, na Carta, um extenso artigo, o 9.º, ao longo do qual são fixados princípios fundamentais nesta matéria. Assim, consagra-se o direito a recursos próprios suficientes e a liberdade de fixar prioridades em matéria de despesas (n.º 1); consagra-se, igualmente, o princípio da proporcionalidade entre os recursos financeiros e as competências que lhes cabem (n.º 2).

⁽⁴¹⁹⁾ Conseil de l'Europe, *Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Rapport...*, p. 9, n. 2.

O n.º 3 dispõe que, pelo menos, uma parte dos recursos financeiros deve provir de taxas e impostos locais, tendo as autarquias o poder de, nos limites da lei, estabelecer um maior ou menor montante. Tendo em conta as dificuldades que para as autarquias locais podem advir da inflação ou doutros factores económicos, o n.º 4 do art. 9.º estabelece que os sistemas financeiros respeitantes aos recursos das autarquias locais devem ser dotados de flexibilidade, de modo a acompanhar, na medida do possível, a evolução real dos custos do exercício das suas competências. A protecção das autarquias locais financeiramente mais fracas está garantida, no n.º 5 do mesmo artigo, através da previsão de processos de perequação financeira ou medidas equivalentes, sem que tal signifique a redução da liberdade de opção das autarquias locais na matéria de gastos. A obrigatoriedade de consulta das autarquias locais na elaboração dos critérios que devem presidir à lei das finanças locais, nomeadamente em matéria de receitas, resulta do n.º 6. Por outro lado, a liberdade de acção das autarquias seria gravemente cerceada se grande parte das suas receitas resultasse de subvenções afectadas a fins específicos e, daí, a justificação do preceito contido no n.º 7, segundo o qual «na medida do possível, os subsídios concedidos às autarquias locais não devem ser destinados ao financiamento de projectos específicos». Finalmente, o n.º 8 deste artigo garante-lhes o direito de acesso ao mercado nacional de capitais para financiar despesas de investimento. A atenção dada na Carta ao problema financeiro explica-se perfeitamente, se tivermos em conta que, hoje, a actividade das autarquias locais não é tanto uma actividade de mera polícia (permitir ou proibir) mas essencialmente de fomento. Na verdade, o que se lhes pede cada vez mais são obras, nomeadamente equipamentos colectivos. Ora, esta actividade é impossível sem avultados meios financeiros. A actividade das autarquias locais deslocou-se, em grande parte, dos domínios de «polícia» para os de obras e prestação de serviços.

O art. 10.º da Carta refere e consagra o direito de associação das autarquias locais e o art. 11.º estabelece o direito de recurso jurisdicional, a fim de prevenir os ataques ao direito de autonomia de que gozam. No domínio das modificações territoriais (art. 5.º), a Carta prevê o direito de consulta prévia das autarquias afectadas.

Deixamos para o fim, intencionalmente, dois aspectos que são fundamentais no que toca ao novo conceito de autonomia local: o das atribuições (art. 4.º) e o do controlo (art. 8.º). Quanto ao problema das atri-

buições, abandonado o critério dos «assuntos locais» ou «assuntos próprios», importa ver aquele que a Carta propõe. Ele resulta do n.º 3, do art. 4.º, ao estabelecer-se que «regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos». Isto significa que o legislador constitucional ou ordinário, ao fixar as atribuições das autarquias locais, deve ter em conta que uma tarefa administrativa deve ser, em princípio, atribuída à autarquia local de base, salvo se a amplitude ou natureza da tarefa, ou ainda, exigências de eficácia e de economia aconselharem a atribuição a uma autoridade superior. Trata-se, no fundo, da aplicação do princípio da subsidiariedade tendo, no entanto, em consideração um princípio de realismo administrativo o qual exige que uma determinada tarefa seja confiada a uma autarquia de extensão territorial mais alargada, sempre que esteja em causa a boa administração. Neste critério, pressupõe-se naturalmente que se trate de tarefas administrativas que digam respeito à comunidade local, pois a autonomia existe para o exercício de tarefas em proveito das respectivas populações (art. 3.º, n.º 1).

A Carta considera, por outro lado, que a matéria das atribuições das autarquias locais é de tal modo importante para a existência de uma real autonomia que reserva, nos termos do n.º 1 do art. 4.º, a respectiva disciplina para a Constituição ou para a lei.

Admite, porém, na segunda parte do mesmo n.º 1, excepções no que toca a atribuições específicas, desde que feitas conforme a lei ⁽⁴²⁰⁾.

Para que as atribuições das autarquias locais não se esvaziem pela sobreposição de atribuições sobre a mesma matéria conferidas a entidades administrativas superiores, nem sofram limitações que tornem sem sentido o direito de gestão, sob responsabilidade própria, a que se refere o n.º 1 do art. 3.º (conceito de autonomia local), o n.º 4 do art. 4.º da Carta prescreve que as atribuições confiadas às autarquias locais devem

(420) No relatório que acompanha o projecto de Carta preparado pelo CDRM (Comité Directeur pour les questions régionales et municipales du Conseil de l'Europa) e apresentado à Conferência dos Ministros Europeus responsáveis pelas Autarquias Locais reunida em Roma, em Novembro de 1984, explica-se que, com esta excepção, se teve em conta o que toca a detalhes e à aplicação das directivas da CEE. Na mesma nota explicativa chama-se a atenção para a excepção que resulta também, para os Estados membros da CEE, da aplicação directa dos regulamentos comunitários, conforme determina o art. 189.º do Tratado de Roma.

ser normalmente plenas e inteiras. Porém, a mesma atenção à realidade administrativa obriga a ter em atenção o papel absorvente do Estado na administração pública e a admitir que muitas e importantes tarefas lhe tenham de ser confiadas. Mas isso não pode ser motivo para obstar a que as autarquias locais sejam consultadas em tempo útil e de forma apropriada, no decurso dos processos de planificação e de decisão, em todas as questões que lhes digam respeito (n.º 6 do art. 4.º). Não pode ser motivo também para dispensar o instituto da delegação de poderes (n.º 5), confiando a execução de tarefas que, em princípio, caberiam ao Estado às autarquias locais e concedendo-lhe, na medida do possível, uma certa liberdade de «adaptar o seu exercício às condições locais». Por sua vez, o legislador deve resistir à tentação de uma regulamentação detalhada das matérias que lhe incumbem até aos ínfimos pormenores. Ainda neste domínio das atribuições, não pode ser esquecido — devendo antes ser bem salientado — o n.º 2, do art. 4.º, que estabelece para as autarquias locais toda a latitude para exercer a sua iniciativa em toda a matéria que não esteja excluída da sua competência nem atribuída a uma outra autoridade. Protege-se aqui um aspecto muito importante da actividade das autarquias locais que se relaciona com a sua rápida adaptação a novas situações e com o seu espírito de criatividade e iniciativa para promover o bem estar das respectivas populações. A autarquia local é uma estrutura menos pesada e menos burocratizada que tem, por isso, a possibilidade de atender, com rapidez, a novas situações e tomar iniciativas que a administração do Estado dificilmente poderia assumir, dado o peso da sua estrutura. Temos aqui também um fundamento, uma justificação, da autonomia local.

Ligado ao problema das atribuições está o da tutela (controlo administrativo) regulado no art. 8.º A autonomia local e, nomeadamente a municipal, pode ser fortemente limitada e até esvaziada através de controlos efectuados por autoridades administrativas superiores quer de forma directa (autorizações, aprovações, circulares), quer indirecta (de tipo financeiro e técnico, sobretudo). Mas, por outro lado, a presença das administrações de nível superior na administração local torna-se cada vez mais constante, pois os assuntos de administração pública não são exclusivos de um nível de administração, «tocando» antes os diversos níveis. É neste contexto que se podem compreender os preceitos do art. 8.º Por um lado, protegem-se as autarquias locais determinando que «só pode ser exercida qualquer tutela administrativa sobre as autarquias

locais segundo as formas e os casos previstos pela Constituição ou pela lei» (n.º 1) e que tal tutela tem por fim, em regra, assegurar «o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais». Mas, por outro lado, admite-se, excepcionalmente, o controlo de oportunidade o qual tem lugar principalmente nos casos de delegação de poderes (n.º 2, 2.ª parte). Princípio geral a ter bem em conta, nesta matéria, é o do n.º 3 no qual se consagra explicitamente o princípio da proporcionalidade, nos termos do qual a amplitude da intervenção da autoridade de controlo deve corresponder à importância dos interesses que se pretendem proteger (421).

4. Conclusão

Ao terminar esta parte importa dizer o que se deve entender por autonomia local, reconhecendo embora que se trata de uma matéria sobre a qual a discussão permanece aberta. A opinião que agora apresentamos tem isso em conta.

O conceito clássico não corresponde às necessidades do nosso tempo e, aplicado conseqüentemente, conduziria à crescente perda de significado da autonomia pelo esvaziamento da noção de interesses exclusivamente locais. A ideia de um dualismo Sociedade-Estado e, paralelamente, a de que haveria uma matéria administrativa delimitável denominada «assuntos locais» que não tocava a esfera dos interesses do Estado podendo, por isso, ser confiada às autarquias locais e particularmente aos municípios (expressão da sociedade) para administrar sob responsabilidade própria, se alguma vez teve correspondência na realidade perdeu-a, por inteiro, com a transformação do Estado liberal em Estado social. Hoje, a noção de assuntos meramente locais tende a significar o

(421) Os princípios da Carta Europeia de Autonomia Local foram assumidos pela «Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux» (IULA), associação mundial para as autarquias locais que, por ocasião do seu 27.º Congresso Mundial (Rio de Janeiro, 23-26 de Setembro de 1985), proclamou uma «Declaração Universal da Autonomia Local» (cfr. folheto da IULA com versão francesa da Declaração e tradução portuguesa (sem o preâmbulo) publicada na revista *Cadernos Municipais*, n.º 37, Nov. 1986, pp. 45-47). A Declaração Universal segue de muito perto — em muitos passos literalmente — a Carta Europeia. No preâmbulo da mesma defende-se a ideia de que as autarquias locais — «partes integrantes da estrutura administrativa nacional» — constituem elementos da organização democrática do Estado na vertente da soberania popular e da participação dos cidadãos na vida pública. Acentua-se, ainda, o valor da eficácia da autonomia local e afirma-se esta como modelo para o qual devem tender todas as nações.

mesmo que assuntos residuais, secundários. Qualquer matéria administrativa significativa engloba, ao mesmo tempo, interesses gerais e locais numa larga interdependência.

Também não é aceitável, porém, ligar, como parecem pretender as modernas concepções de autonomia, a administração local a uma cadeia que a prende aos níveis superiores de administração, incluindo a administração estadual, de tal modo que não caberia aos municípios e outros entes locais outro papel que não fosse o de participar, mais ou menos intensamente, nas decisões dos níveis superiores e constituir o terminal executivo a nível inferior. Se é certo que estas concepções estão mais próximas da realidade administrativa de hoje e dão uma ideia da profunda interdependência que existe entre todos os níveis de administração pública, tendem a esquecer que dificilmente se poderá falar de autonomia onde não houver um poder de decisão sob responsabilidade própria dos municípios sobre um conjunto de assuntos de administração pública (422). Participação não é o mesmo que autonomia como demonstrou claramente J. Baptista Machado.

Resta defender uma concepção que, adaptada ao nosso tempo, confie, por um lado, à administração local o exercício, sob responsabilidade própria, de um conjunto significativo de assuntos, a delimitar na massa das tarefas que incumbem à Administração Pública, e que pela sua proximidade e natureza possam por ela ser levados a cabo, sem prejuízo do princípio da boa administração, e que, reconheça, por outro lado, às autarquias locais o direito de participar (intervir) nas decisões a nível administrativo superior que lhes digam respeito, nomeadamente aquelas que se vão repercutir no território local.

Esta concepção afasta-se da tradicional, pois não se alicerça na existência de uma categoria de assuntos denominados assuntos locais, livre da intromissão do Estado, cuja delimitação seja preocupação constante; mas afasta-se igualmente de um certo entendimento das concepções modernas na medida em que não reduz autonomia a uma mera participação nas decisões tomadas a nível superior e à execução das mesmas. Por ela as autarquias locais têm um direito de decisão própria sobre

(422) Embora uma leitura atenta das modernas concepções nos permita afirmar que, acentuando embora os aspectos da participação, elas não excluem domínios em relação aos quais cabe às autarquias locais decidir. De qualquer modo não é essa a imagem que delas se tem dado.

aqueles assuntos que podem ser resolvidos a nível local, quer pela sua proximidade em relação aos respectivos habitantes, quer pelo facto de não porem em causa o princípio da boa administração (e este é o legado que não deve ser abandonado da concepção clássica) e têm o direito de intervir em todos os assuntos que interessem às respectivas populações (e chamar a atenção para isto é o mérito das novas concepções).

Estas ideias estão ainda de acordo com a interdependência que caracteriza hoje a Administração Pública no seu todo e acomodam-se não só a uma legislação mais densa, como aos métodos da planificação global e sectorial utilizados pela Administração central e regional, exigindo apenas a participação das autarquias locais, sempre que estejam em jogo interesses destas, e que se deixe espaço para decisões a nível local. A planificação não deve significar o desaparecimento do poder de decisão a nível local, mas a efectivação deste dentro de um quadro mais amplo e racional, previamente estabelecido, conforme o exige a Administração Pública dos nossos dias.

Importa salientar ainda que esta concepção exige, como é evidente, que as autarquias locais sejam dotados de órgãos eleitos pela comunidade local, que disponham de suficientes meios financeiros, de pessoal próprio devidamente qualificado e de poder regulamentar. Exige também que, na sua acção administrativa, não sejam condicionados por uma intervenção tutelar (de níveis superiores de administração) que, excedendo a verificação da legalidade, limite a liberdade de decisão local. Exige ainda que o campo de acção seja balizado pelos órgãos dotados de poder legislativo e não pelos órgãos da Administração, pois doutro modo estabelecer-se-ia uma dependência em relação à Administração regional ou estadual que seria a negação da própria autonomia. Não exclui, no entanto, e antes acolhe, relações de colaboração entre os diversos níveis de administração (assumindo a informação mútua e o respeito pelas respectivas esferas de actuação especial significado) que permitam atingir o objectivo comum que é o de uma boa administração.

TÍTULO II
A AUTONOMIA LOCAL NA CONSTITUIÇÃO
DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976

CAPÍTULO I
O CONFLITO ENTRE A LEGITIMIDADE ELEITORAL
E A LEGITIMIDADE REVOLUCIONÁRIA
NA ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO:
SUA REPERCUSSÃO SOBRE A CONCEPÇÃO
DE AUTONOMIA LOCAL

1. A expressão autonomia local

A expressão «autonomia local» só aparece uma vez no texto da Constituição, no n.º 2 do seu art. 243.º, mostrando a lei fundamental preferência pelas fórmulas «autonomia das autarquias locais» que utiliza em preceitos chave como os arts. 6.º, n.º 1, e 288.º, al. o), e «poder local» que utiliza como epígrafe do Tít. VIII da Parte III dedicado às autarquias locais e ainda em alíneas dos arts. 167.º e 168.º relativas a matérias reservadas à competência legislativa da Assembleia da República⁽⁴²³⁾. Ainda é de referir a utilização da expressão «administração local» por oposição a Administração estadual (art. 244.º, n.º 2). Estas expressões

⁽⁴²³⁾ Nem todas as alíneas dos arts. 167.º e 168.º que tocam matéria das autarquias locais usam a expressão «poder local», sendo esta reservada para os casos relativos à eleição e estatuto dos titulares dos órgãos (art. 167.º) e para a participação das organizações de moradores no exercício do poder local (art. 168.º)

têm na Constituição significado substancialmente idêntico, sucedendo que a expressão autonomia local é utilizada na Carta Europeia de Autonomia Local e usualmente noutros países como a Espanha, a Itália e a França (neste país, a utilização tem vindo a crescer embora esteja longe de ser a expressão dominante, preferindo-se as designações «descentralização» e «liberdades locais»).

Mesmo assim, entendemos utilizar autonomia local não só por a expressão «autonomia das autarquias locais» ser pleonástica, como bem referem Gomes Canotilho e Vital Moreira ⁽⁴²⁴⁾, mas ainda por ter obtido uma especial consagração no nosso ordenamento jurídico após a assinatura e entrada em vigor da Carta Europeia de Autonomia Local.

A matéria da autonomia local tem, na Constituição, um tratamento qualificado e muito desenvolvido. Qualificado, pois encontra-se logo consagrada em sede de «Princípios Fundamentais» (o referido art. 6.º) e constitui um limite material de revisão constitucional (art. 290.º al. o); desenvolvido, pois é-lhe dedicado todo o Tít. VIII («Poder Local») da Parte III («Organização do Poder Político») constituído pelos arts. 237.º a 265.º, encontrando-se ainda, dispersos pelo texto constitucional, preceitos que interessam directamente a esta matéria, nomeadamente os arts. 167.º, als. j), l), n) e o), e 168.º, als. p), s) e t), referentes à competência reservada da Assembleia da República, o art. 202.º, al. d), respeitante aos poderes do Governo sobre a administração autónoma e o art. 229.º, als. j) e l), relativos ao poder das regiões autónomas de criar e extinguir autarquias locais e exercer, sobre elas, o poder de tutela.

2. O contexto político-militar da elaboração da Constituição de 1976

a) *A revolta militar de 25 de Abril de 1974 e acontecimentos subsequentes*

Importa ter em conta que a autonomia local, embora mereça hoje consenso unânime das forças políticas, esteve longe de ser matéria pací-

⁽⁴²⁴⁾ J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. revista, Coimbra, 1993, p. 75. O deputado Jorge Miranda preferia, por sua vez, a expressão «autonomia das comunidades locais», tal como constava do projecto de Constituição do PPD.

fica durante os debates na Assembleia Constituinte. Isso resulta, com exuberância, dos diversos projectos de Constituição apresentados pelos partidos, dos debates na generalidade sobre esses projectos e da discussão sobre a matéria do poder local.

Defrontaram-se, ao longo dos trabalhos da Assembleia Constituinte (AC), duas concepções muito distintas de autonomia local que só podem ser compreendidas à luz do contexto político-militar que rodeou a elaboração da Constituição de 1976 e que, por isso, será objecto de breve referência.

A revolta militar, desencadeada na noite de 24 para 25 de Abril de 1974 pelo Movimento das Forças Armadas ⁽⁴²⁵⁾, pôs fim a um sistema político autocrático com cerca de cinquenta anos de duração (1926-1974) e propunha-se, conforme Proclamação feita no próprio dia 25, «promover eleições gerais de uma Assembleia Nacional Constituinte, cujos poderes, por sua representatividade e liberdade na eleição, permitam ao País escolher livremente a sua forma de vida social e política». Por sua vez, o programa do Movimento das Forças Armadas (MFA) incluía entre as suas «medidas imediatas» o «anúncio público da convocação no prazo de 12 meses de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita por sufrágio universal, directo e secreto, segundo lei eleitoral a elaborar pelo futuro governo provisório» ⁽⁴²⁶⁾.

Se é verdade que tal Assembleia foi eleita, no prazo previsto ⁽⁴²⁷⁾, por sufrágio universal, directo e secreto, não é menos verdade que ocorreram, entretanto, factos de natureza político-militar que vieram alterar profundamente a situação política que então se perfilava no horizonte ⁽⁴²⁸⁾. Após o 25 de Abril de 1974, assistiu-se a uma intensa movimentação popular — largamente acolhida nos meios de comunicação social — que apontava para uma transformação profunda da sociedade portuguesa não se esperando pela Assembleia Constituinte para introduzir «as grandes reformas de fundo», como previa o Programa do MFA,

⁽⁴²⁵⁾ A revolta militar foi obra principalmente de um grupo de jovens oficiais das Forças Armadas também conhecido por «Movimento dos Capitães».

⁽⁴²⁶⁾ JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, I vol., Lisboa, 1978, pp. 25 e 28.

⁽⁴²⁷⁾ A Assembleia foi eleita em 25 de Abril de 1975.

⁽⁴²⁸⁾ Cfr. JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978, pp. 12/13.

no n.º 5 das «Medidas a curto prazo» (429). Essas transformações atingiram o seu ponto alto, após os acontecimentos político-militares de 11 de Março de 1975. É criado, nessa altura, o «Conselho da Revolução» e a «Assembleia do Movimento das Forças Armadas» decretando-se a nacionalização das instituições bancárias (430), o que implicou a nacionalização por arrastamento de um largo número de importantes empresas (inclusive a maior parte das jornalísticas), nas quais o capital bancário era maioritário. Fala-se abertamente de uma «via original para o socialismo» como objectivo da Revolução. Pode afirmar-se que, entre 25 de Abril de 1974 e 25 de Abril de 1975, vive-se um tempo de «euforia revolucionária» e que é nesse período que são introduzidas as transformações mais profundas na sociedade portuguesa, as quais vão «entrar» na Constituição, apesar de terem ocorrido antes de a Assembleia Constituinte se formar.

b) *A 1.ª Plataforma de Acordo Constitucional (Pacto MFA-Partidos), de 13 de Abril de 1975*

A demonstração de que o essencial da «arquitectura» constitucional do País estava feito, mesmo antes de eleita a Assembleia Constituinte, restando a esta exercer um papel relativamente secundário, encontra-se na 1.ª Plataforma de Acordo Constitucional, assinada em 13 de Abril de 1975, entre o MFA, representado pelo «Conselho de Revolução», e os principais partidos políticos. Nela se estabelecia, desde logo, que «a futura Constituição a elaborar pela Assembleia Constituinte» teria «um período de vigência igual ao do período de transição», que era o período de validade da Plataforma, a fixar entre 3 a 5 anos, e que terminaria com uma revisão constitucional (431). Mas, para além desta limitação de validade, a Plataforma, que ficou também conhecida por 1.º Pacto MFA-Partidos, obrigava a introduzir, na Constituição a elaborar, medidas organizativas e programáticas do maior alcance. Assim, entre os órgãos de soberania, para além do Presidente da República, da Assembleia Legisla-

(429) Cfr. JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos...*, I vol., p. 28.

(430) Decreto-Lei n.º 132-A/75, de 14 de Março. Pelo Decreto-Lei n.º 135-A/75, de 15 de Março, foram também nacionalizadas quase todas as companhias de seguros.

(431) 1.ª Plataforma de Acordo Constitucional, especialmente o n.º 3 da parte B). Cfr. JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos...*, I vol., pp. 195 e segs.

tiva, do Governo e dos Tribunais contar-se-iam o Conselho da Revolução e a Assembleia do MFA (D.1). Ao Conselho da Revolução (CR) caberia definir, dentro do espírito da Constituição, as necessárias orientações programáticas de política interna e externa e velar pelo seu cumprimento; decidir com força obrigatória geral sobre a constitucionalidade das leis e outros diplomas legislativos; apreciar e sancionar os diplomas legislativos emanados da Assembleia ou do Governo, respeitantes a matérias de maior relevância como, p. ex., o exercício das liberdades e direitos fundamentais; exercer competência legislativa sobre matérias de interesse nacional de resolução urgente; servir de órgão consultivo do Presidente da República (D.3.2). A Assembleia do MFA, por sua vez, seria composta por 240 representantes das Forças Armadas e faria parte do colégio para a eleição do Presidente da República (D.6).

Ainda nos termos da Plataforma, a Constituição consagraria as conquistas obtidas ao longo do processo revolucionário e, assim, o empenhamento do País na «via original para um socialismo português» (E.2). Estabeleceria também a formação de uma Comissão do MFA que, em colaboração com os partidos signatários da Plataforma, acompanharia os trabalhos da Constituinte (C.2) ⁽⁴³²⁾. A nova Constituição deveria ser promulgada pelo Presidente da República, ouvido o Conselho da Revolução (C.3). Finalmente, a composição do Governo Provisório até à eleição da Assembleia Legislativa, que a futura Constituição estabeleceria, não estaria dependente dos resultados das eleições para a Assembleia Constituinte (C.5) ⁽⁴³³⁾.

c) *Eleição da Assembleia Constituinte: sua composição*

As eleições realizadas em 25 de Abril de 1975 decorreram num ambiente de grande entusiasmo. Tratava-se das primeiras eleições que decorriam em liberdade desde há cerca de meio século, a campanha elei-

⁽⁴³²⁾ No encerrar dos trabalhos da Assembleia Constituinte, foi aplaudida uma moção que faz referência à assiduidade e interesse dessa Comissão (in *Diário da Assembleia Constituinte (DAC)*, de 2 de Abril de 1976, pp. 4368/4369).

⁽⁴³³⁾ Tal determinação do Pacto, baseada na ideia de que a missão exclusiva da Assembleia Constituinte era elaborar e aprovar a Constituição, veio permitir uma diferente correlação de forças políticas entre a Assembleia e o Governo que constituiu um sério factor de instabilidade.

toral decorrera com grande animação e ampla publicidade nos meios de comunicação e a afluência às urnas foi enorme (mais de 90 % dos eleitores).

A composição da Assembleia Constituinte (AC) ficou assim estabelecida: Partido Socialista (PS), 116 deputados (38,0 %); Partido Popular Democrático (PPD), 81 deputados (26,4 %); Partido Comunista Português (PCP), 30 deputados (12,5 %); Centro Democrático e Social (CDS), 16 deputados (7,7 %); Movimento Democrático Português (MDP), 5 deputados (4,5 %), e União Democrática Popular (UDP), 1 deputado (1 %) (434). Estes resultados não determinaram uma orientação diferente da acção do Governo de então, situado muito próximo do Partido Comunista, não só porque assim o estabelecera a Plataforma assinada, como ainda pelo facto de os dois partidos mais votados (PS e PPD), reunindo embora mais de 64 % dos votos e quase 200 dos 250 deputados da Assembleia Constituinte, não terem suficiente apoio militar. O Conselho da Revolução e a Assembleia do MFA eram dominados por militares situados mais à esquerda formando, aliás, diversas correntes que, em breve, se viriam a desentender. A força do PCP e MDP, embora reduzida em termos eleitorais, era fortemente aumentada pelo apoio encontrado naqueles dois órgãos militares e por uma boa organização partidária que permitia a realização de grandes manifestações populares em defesa das suas teses, especialmente em Lisboa.

Os trabalhos da Assembleia Constituinte (AC) vão iniciar-se, assim, num clima de aberto confronto entre duas correntes: uma, de que eram protagonistas o PS, o PPD e o CDS defendendo a vontade popular expressa em eleições; outra, de que eram protagonistas o PCP e o MDP, actuando em conjugação e defendendo que o exercício do poder político não tinha uma única fonte, isto é, a legitimidade resultante de eleições, mas também a legitimidade que resultava da acção revolucionária (não fora — recordavam — o 25 de Abril o resultado de um acto militar?) e que era representada pelo MFA e pelas organizações populares, numa união que ficou conhecida por «Aliança Povo-MFA». Esta clivagem vai reflectir-se profundamente ao longo dos trabalhos da Assembleia Constituinte.

(434) Cfr. JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976...*, p. 24, nota (17).

d) *A 2.ª Plataforma de Acordo Constitucional (2.º Pacto MFA-Partidos), de 26 de Fevereiro de 1976*

A 2.ª Plataforma de Acordo Constitucional assinada, em 26 de Fevereiro de 1976, pelo Presidente da República em nome do Conselho da Revolução e pelos partidos representados na Assembleia Constituinte, à excepção da UDP, significou o reconhecimento da supremacia da legitimidade democrática (eleitoral) sobre a legitimidade revolucionária (militar). Enquanto a 1.ª Plataforma surgiu na sequência dos acontecimentos político-militares de 11 de Março de 1975, consagrando o Movimento das Forças Armadas (MFA) como «motor» da Revolução, atribuindo-lhe largos poderes políticos, legislativos e de fiscalização constitucional, a 2.ª Plataforma, também conhecida por 2.º Acordo MFA-Partidos, surge na sequência dos acontecimentos de 25 de Novembro de 1975 que puseram termo a um período de grande efervescência político-militar⁽⁴³⁵⁾. Ainda existe aqui, tal como na 1.ª Plataforma, um compromisso entre ambos os princípios, só que agora o preponderante é o da legitimidade resultante de eleições. Assim, desapareceu da enumeração dos órgãos de soberania, a Assembleia do MFA constituída, como dissemos, por 240 representantes das Forças Armadas e que fazia parte, com a totalidade dos seus membros, do colégio eleitoral que reuniria para a eleição do Presidente da República (este passava, por força da 2.ª Plataforma, a ser eleito por sufrágio universal, directo e secreto). Por outro lado, foram drasticamente reduzidos os largos poderes em matéria legislativa do Conselho da Revolução, ficando confinados à matéria militar. Este órgão continuou a manter importantes poderes em matéria de fiscalização da constitucionalidade das leis, os quais, porém, eram exercidos, após parecer de uma Comissão Constitucional composta por 9 elementos, dos quais quatro, juízes designados pelo Supremo Tribunal de Justiça e pelo Conselho Superior da Magistratura, outros quatro, personalidades de reconhecido mérito designadas pelo Presidente da República, pela Assembleia Legislativa (Assembleia da República) e pelo Conselho da Revolução, sendo o elemento restante o Presidente do Conselho da Revolução. Esta Comissão veio a funcionar, na prática, como um Tribunal Constitucional, sendo os seus pareceres quase sempre respeitados.

(435) JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos...*, I vol., pp. 204 e segs.

3. Os trabalhos da Assembleia Constituinte: a administração local autárquica

a) *A matéria de autonomia local nos projectos de Constituição apresentados pelos partidos*

Eleita em 25 de Abril de 1975, como dissemos, a AC teve a sua sessão inaugural em 2 de Junho e entre 12 e 23 do mesmo mês foi discutido e aprovado o seu regimento.

Os diversos projectos de Constituição apresentados pelos partidos representados na AC foram publicados no *Diário da Assembleia Constituinte* (DAC), de 7 de Julho (suplemento ao n.º 13), publicação repetida, já com correcção de galhas, em suplemento ao n.º 16 do DAC, de 24 de Julho. Uma comissão entretanto formada para apreciar os diversos projectos de Constituição e respectivas propostas de sistematização apresentou o seu parecer em 4 de Julho, iniciando-se o debate na generalidade sobre os projectos no dia 8 de Julho o qual foi dado por concluído em 23 do mesmo mês. No dia seguinte, foi aprovada a sistematização da Constituição a qual incluía um título sobre o Poder Local ⁽⁴³⁶⁾ integrado na Parte III (Organização do Poder Político).

Apreciemos, agora, os diversos projectos de Constituição, tendo em atenção a matéria da autonomia local. Podemos estabelecer, neste aspecto, uma clara linha de separação entre, por um lado, os projectos do PCP e do MDP/CDE e, por outro, os projectos do PS, PPD e CDS. Tal facto não constituirá motivo para admiração se tivermos em atenção que, por detrás da concepção de autonomia local, está uma concepção sobre o Estado, a Constituição e a Democracia, havendo fortes divergências entre os mencionados partidos sobre esses temas.

Como já dissemos, o PCP e o MDP, eleitoralmente minoritários, defendiam a preponderância da legitimidade revolucionária sobre a legitimidade eleitoral e tendiam a ver na Constituição um instrumento ao serviço da revolução que nunca poderia constituir um «travão» desta e antes ser, dela, «expressão transitória». A democracia que estes partidos defendiam não se identificava com toda a massa dos eleitores, mas ape-

⁽⁴³⁶⁾ DAC, de 25 de Julho de 1975, pp. 580/581. Este título foi introduzido pela Comissão, pois não constava de nenhum dos projectos apresentados.

nas com aqueles que assumiam o processo revolucionário, ficando de fora todos aqueles que se lhe opusessem. O Estado, por sua vez, deveria estar ao serviço da revolução e não constituir uma força nas mãos daqueles que a combatiam.

No outro lado, o PS e o PPD largamente maioritários tendiam a fazer valer o princípio da legitimidade eleitoral no que contavam com o apoio do CDS que, embora com apenas 7 % dos votos, afirmou, desde o início, a sua opção por uma democracia de tipo ocidental, ou seja, uma democracia assente no voto popular, em eleições livres (437). Estes partidos viam na Constituição a sedimentação dos princípios fundamentais que deveriam nortear a acção do Estado.

O deputado da UDP defendia uma posição muito singular — a do poder popular — mais próxima do MDP e do PCP, pois assentava na legitimidade revolucionária, mas que deles se afastava em outros pontos, pretendendo ser a única força verdadeiramente revolucionária dentro da AC.

Vejam agora o que diziam os diversos projectos apresentados sobre esta matéria:

α) O projecto do CDS, o primeiro a ser apresentado (*DAC*, pp. 358 (1) a (21)), na parte primeira, intitulada «Dos Princípios Fundamentais», depois de consagrar, no art. 9.º, o princípio da unidade do Estado, incluía, no art. 10.º, n.º 3, o princípio de que as autarquias locais (as regiões, os concelhos e as freguesias) «terão o direito de eleger livremente os seus órgãos dirigentes e disporão de autonomia regulamentar, administrativa e financeira». Seriam órgãos da região, a junta regional; do concelho, a câmara municipal; e da freguesia, a junta de freguesia (art. 10.º, n.º 2).

No n.º 4 do mesmo artigo, dispunha-se que «a autonomia das autarquias locais não exclui a possibilidade de o Estado legislar sobre assuntos de interesse comum, nem o exercício dos necessários poderes tutelares». A criação e extinção de autarquias locais dependia de autorização da Assembleia Legislativa (art. 88.º, n.º 11) e constituía competência exclusiva desta Assembleia a divisão administrativa do território e os direitos e deveres das autarquias locais (art. 90.º, al. b)).

No n.º 8 do art. 113.º respeitante às competências do Governo, o projecto dizia que cabia a este órgão «dirigir os serviços e organismos do

(437) FREITAS DO AMARAL (CDS), *DAC*, 11 de Julho de 1975, p. 324.

Estado, orientar os institutos públicos autónomos e as empresas públicas e nacionalizadas e, bem assim, superintender no conjunto da Administração Pública descentralizada». Não havia, neste projecto, um título dedicado ao poder local ou à administração local e, no art. 143.º, respeitante aos limites materiais de revisão constitucional, não existia qualquer alínea sobre esta matéria.

β) O projecto do PS (*DAC*, pp. 358 (55) a (68)), no seu Tít. I (Disposições Gerais) não continha qualquer preceito que consagrasse expressamente a autonomia das autarquias locais.

O art. 76.º, al. *d*), determinava que o Governo teria competência para superintender no conjunto da Administração Pública. Repare-se que não se fazia, ao contrário do projecto do CDS, qualquer distinção entre administração directa e administração descentralizada. Mas, no Tít. VIII, dedicado exclusivamente às «comunidades locais» (arts. 100.º a 122.º), o projecto socialista continha importantes preceitos sobre a matéria que nos interessa. Dizia quais eram as comunidades locais: freguesias e concelhos (art. 100.º); consagrava a autonomia administrativa e financeira de tais comunidades (art. 102.º); dispunha, nos artigos seguintes, sobre os órgãos das comunidades locais e, quanto ao município, propunha a eleição da Câmara Municipal, em escrutínio secreto, pela Assembleia Municipal (art. 115.º). À excepção deste, muitos dos restantes preceitos acabaram por passar, sem significativas alterações, para a Constituição.

Dedicava ainda, o projecto, quatro artigos (119.º a 122.º) às associações de moradores que visariam «colaborar na resolução de problemas sociais da respectiva zona de actuação, sem poderes administrativos» (art. 119.º); defendia-se ainda (art. 121.º, n.º 2) a eleição por sufrágio directo e escrutínio secreto da comissão de moradores, órgão executivo da associação de moradores.

γ) O projecto do PPD (*DAC*, pp. 358 (69) a (88)) incluía, nos «Princípios Fundamentais», a seguinte disposição (art. 7.º) que passou, quase sem alteração, para a Constituição: «1. O Estado Português é unitário e organiza-se no respeito pelos princípios da autonomia das comunidades locais e da descentralização democrática dos serviços públicos». No n.º 2 dizia quais eram as autarquias locais (os concelhos, as freguesias e ainda as regiões administrativas a criar por lei) e, no n.º 3 dispunha-se sobre o modo de eleição (sufrágio universal, igual, directo e secreto dos cidadãos residentes) dos órgãos representativos das autarquias locais e das regiões.

A definição dos limites das autarquias locais era da competência da Câmara dos Deputados (art. 108.º, n.º 12) e constituía competência exclusiva desta legislar sobre a eleição dos órgãos das autarquias locais (art. 109.º, al. d)) e sobre a gestão das empresas municipalizadas (art. 109.º, al. j)). No que toca ao Governo dizia-se, tal como no projecto do PS, que lhe competia: «superintender no conjunto da Administração Pública geral e local» (art. 125.º, n.º 6).

Neste projecto não há um título referente ao poder local ou à administração local, mas apenas um título sobre a Administração Pública (o VII). Neste, é o art. 149.º o de mais interesse sobre a matéria que temos estado a versar e refere-se ao poder de fiscalização do Governo sobre as autarquias locais, sem prejuízo da respectiva autonomia.

Como acabámos de ver, estes projectos têm muito de comum no tratamento desta matéria (embora com maior ou menor desenvolvimento) e são muito diferentes dos que a seguir vamos referir.

δ) O projecto do MDP/CDE (*DAC*, pp. 358 (22) a (34)) não fazia, em sede de «Princípios Fundamentais», qualquer referência explícita ao poder local e, no art. 87.º, al. d), respeitante às atribuições do Governo, dispunha que a este cabia «superintender no conjunto da Administração Pública...», sem fazer igualmente qualquer distinção entre a Administração directa do Estado e a administração local ou descentralizada.

De notar, no entanto, que o projecto do MDP dedicava todo o Tít. V ao tema «Administração Local e Poder Popular» (arts. 99.º a 108.º). Merece, desde logo, especial referência o art. 100.º, nos termos do qual «A República Democrática Portuguesa reconhece desde já, como órgãos de poder local definido todas aquelas associações, ligas, movimentos, comissões ou outras formas de organização popular que, sem divisões anti-democráticas, religiosas ou políticas, e largamente representativas pelos seus objectivos e funcionamento unitários e patrióticos, mobilizem, por local de residência, por local de trabalho ou por actividade social conjunta, a população para a reconstrução nacional, para o avanço social popular e a defesa revolucionária contra a reacção». Por sua vez, o n.º 2 do art. 101.º continuava: «criados pelo povo para a defesa e avanço da sua Revolução e, por isso, do País, deverão estes órgãos, para se institucionalizarem como órgãos do Estado e do povo, ser declarados geral e particularmente como úteis, como democráticos, como efectivamente populares, pelo Governo e pelo Conselho da Revolução que assim o deverão fazer, sempre que eles assumam tais características».

De referir, ainda, o art. 105.º que dispunha: «são desde já órgãos locais do Estado as juntas de freguesia, as câmaras municipais, as assembleias e conselhos regionais, e ainda todos os órgãos que consagrem a larga participação popular local na República Democrática Portuguesa».

Sem preocupação de fazer a análise de todo este significativo título (dada a concepção de autonomia local que lhe está subjacente), deverá ainda mencionar-se o n.º 1 do art. 108.º, nos termos do qual «o futuro Código Democrático da Administração dará sempre o devido relevo à existência e consagração das assembleias populares como órgão do Poder e da Administração».

e) O projecto do PCP (*DAC*, pp. 358 (35) a (54)) propunha, em matéria de «Princípios Fundamentais», o seguinte: «Todo o poder pertence ao povo, que o exerce a nível local, regional e nacional, quer directamente, quer através das organizações populares, sociais e políticas, das instituições revolucionárias e dos órgãos estatais representativos, segundo o princípio da unidade do poder» (art. 5.º, n.º 1).

O princípio da unidade do poder, acima referido, vai ser invocado durante o debate na generalidade dos projectos de constituição, como um princípio revolucionário, contra o princípio da separação dos poderes e como elemento a ter em conta na consideração do significado da autonomia local.

No n.º 3 do mesmo artigo afirma-se que «a aliança entre o movimento popular de massas e o Movimento das Forças Armadas era a base política do regime democrático e o motor do processo revolucionário».

Mais adiante, no Cap. VI do Tít. IV, dedicado ao Governo, afirma-se que compete a este «superintender» no conjunto da Administração Pública».

O Cap. VIII tem a epígrafe «Administração local e regional», dizendo-se no n.º 1 do art. 97.º que «as freguesias, os concelhos e os agrupamentos dos concelhos são a base geográfica da administração local e regional». No n.º 2 do mesmo artigo, dispunha-se: «a lei de administração local e regional definirá a organização administrativa do país, o modo de composição, eleição, funcionamento e atribuições dos respectivos órgãos, bem como as formas de controle e de ligação com a administração central do Estado». O art. 98.º era muito expressivo quanto ao pensamento do PCP nesta matéria, de um modo especial o seu n.º 2: «às organizações populares a nível de aldeia, concelho, cidade, bairro ou região, é reconhecido o direito de intervir activamente na solu-

ção dos problemas políticos, económicos e sociais, locais e regionais, nomeadamente através das assembleias populares locais e regionais e paralelamente às autarquias locais, em ligação e coordenação com estas e com os órgãos centrais do Estado».

O princípio eleitoral para a formação dos órgãos da administração local e regional decorria dos arts. 108.º e segs., embora não houvesse referência aqui ao princípio do sufrágio universal, directo e secreto.

1) Resta-nos tratar, de um modo breve, o projecto da União Democrática Popular (DAC, pp. 358 (89) a (95)). Breve também era o projecto de Constituição apresentado (apenas 44 artigos), dispondo o art. 2.º que «o motor fundamental do avanço da luta revolucionária é a aliança operário-camponesa, que é a base da vasta corrente popular revolucionária das massas trabalhadoras, sob a direcção da classe operária». O art. 5.º consagrava o «poder deliberativo, executivo e de decisão às organizações que unam as massas populares, sem restrições nem limitações, e por elas sejam democraticamente constituídas» (...).

Por sua vez, o art. 9.º dizia, sem mais, que «A República Portuguesa aplicará o princípio justo da descentralização política, administrativa e financeira».

b) *Debate na generalidade dos projectos de Constituição: contro-
vérsia sobre a autonomia local*

Como acabámos de ver, os projectos de Constituição apresentados divergiam profundamente no que toca à concepção de autonomia local. Essas divergências manifestaram-se, de modo vivo, no debate na generalidade dos projectos, como já referimos.

O PCP e o MDP tendiam a desvalorizar o papel da Constituição vista como documento jurídico transitório que «não pode travar ou matar a Revolução» e a criticar os partidos «ditos maioritários» na sua pretensão de estabelecer uma «Constituição duradoura» (438).

O PCP, pela voz de Lopes de Almeida, afirmava mesmo que «o que na Constituição importa reter são, antes de mais, as conquistas obtidas ao longo do processo revolucionário» (439). Para este partido «Estado

(438) LOPES DE ALMEIDA (PCP), DAC, 16 de Julho de 1975, p. 389.

(439) LOPES DE ALMEIDA (PCP), DAC, 16 de Julho de 1975, p. 390.

democrático é aquele em que o poder é exercido pelo povo, quer directamente, quer indirectamente, não só através de órgãos representativos, mas também e especialmente através da organização popular e de órgãos revolucionários específicos» (440). A defesa do princípio da unidade do poder, com a conseqüente abolição ou neutralização do princípio liberal burguês da separação dos poderes, implicava que o princípio da autonomia local e regional devesse, segundo o deputado Carlos Brito, ser considerado à luz do referido princípio da unidade (441).

Álvaro Monteiro (MDP) segue a mesma linha de defesa de um texto constitucional de transição para um novo tipo de sociedade mais avançada (a caminho do socialismo) que reconheça abertamente o papel inalienável e insubstituível das massas populares organizadas (442). Este deputado critica, nomeadamente, o projecto do PS, no que respeita às «comunidades locais», pela valorização nele feita do princípio eleitoral na escolha dos órgãos das freguesias e municípios e pela atribuição de larga autonomia administrativa e financeira a tais órgãos, não deixando margem «para a organização popular revolucionária», antes a impedindo. E, em tom crítico, acrescenta que tal estrutura administrativa das comunidades locais reúne as condições das «democracias burguesas de alguns países da Europa Ocidental» (443).

Marcelo Rebelo de Sousa (444) e Jorge Miranda (445), em representação do PPD, movimentam-se noutra linha que é a da defesa da vontade popular eleitoralmente expressa e do Estado de Direito. Do mesmo modo, Carlos Lage (PS) faz a defesa do processo eleitoral como forma de salvaguarda das liberdades (446).

Verifica-se, assim, que os partidos que colocavam o princípio da legitimidade eleitoral à frente da legitimidade revolucionária transpunham esse mesmo princípio para a administração local autárquica, colocando, como pilar da autonomia local a existência de pessoas jurídicas territoriais, nomeadamente, as freguesias e os concelhos, dotadas de

(440) CARLOS BRITO, *DAC*, 17 de Julho de 1975, p. 420.

(441) CARLOS BRITO, *DAC*, 16 de Julho de 1975, p. 420.

(442) ÁLVARO MONTEIRO, *DAC*, 18 de Julho de 1975, p. 456.

(443) ÁLVARO MONTEIRO, *DAC*, 18 de Julho de 1975, p. 457.

(444) MARCELO REBELO DE SOUSA, *DAC*, 19 de Julho de 1975, pp. 480/481.

(445) JORGE MIRANDA, *DAC*, 27 de Julho de 1975, pp. 522 e segs.

(446) CARLOS LAGE, *DAC*, 19 de Julho de 1975, p. 494.

órgãos eleitos pelos respectivos residentes e de autonomia administrativa e financeira, remetendo as organizações populares de base para um papel meramente auxiliar (dinamizador, mas não deliberativo). Por sua vez, os partidos que pretendiam fazer valer a legitimidade revolucionária sobre a legitimidade eleitoral tendiam, no que toca à administração local, a desvalorizar o princípio eleitoral e até a autonomia das autarquias locais consideradas manifestações das «democracias burguesas de alguns países da Europa Ocidental» e valorizavam as organizações populares a nível de «aldeia, concelho, cidade, bairro ou região», atribuindo-lhes um papel de intervenção activa na solução dos problemas, actuando *paralelamente* às autarquias locais e em ligação e coordenação com estas. Estas organizações emanavam da acção revolucionária a nível local e eram a garantia do desenvolvimento do «processo revolucionário em curso».

Esta controvérsia quanto à autonomia local vai opôr estas duas correntes até ao findar dos trabalhos da Constituinte, especialmente na discussão sobre os «Princípios Fundamentais» e sobre o «Poder Local» e, se é verdade que a corrente veiculada pelos partidos que defendiam também a nível local a «legitimidade eleitoral» vai triunfar, não só por via do seu peso dentro da Assembleia, como por via das alterações político-militares entretanto ocorridas, não menos certo é, também, que sempre os partidos defensores da «legitimidade revolucionária» vão procurar, até à última, valorizar o papel das organizações populares de base e defender, sem êxito, a consagração do princípio da autonomia destas.

CAPÍTULO II

O ACOLHIMENTO CONSTITUCIONAL DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA LOCAL

1. A autonomia local como «princípio fundamental» da Constituição (art. 6.º, n.º 1)

Concluído o debate, na generalidade, dos diversos projectos de Constituição, começou a discutir-se o parecer da 1.ª Comissão «Princípios Fundamentais» (31 de Julho a 12 de Agosto de 1975). Composto de 11 artigos eles vão passar, quase sem alteração, para a Constituição de 1976 e interessa-nos, para a matéria que estamos a versar, o art. 6.º, n.º 1, que

estabelecia: «O Estado é unitário e organiza-se no respeito pelos princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública». Este artigo é praticamente o art. 7.º, n.º 1, do projecto do PPD, tendo apenas as seguintes alterações: a expressão «comunidades locais» é substituída por «autarquias locais» e a expressão «serviços públicos» substituída pela de «Administração Pública».

O parecer desta Comissão foi aprovado, tendo contado apenas com a abstenção do PCP e não estando presentes, na altura da votação, os deputados do MDP (447). Porém, José Tengarrinha (MDP) tinha já sugerido a rejeição na generalidade do projecto articulado por esta comissão (448). Este deputado criticara a formulação do n.º 1 do art. 6.º por não sublinhar — o que entendia como fundamental — as múltiplas formas de enlace e de livre cooperação entre o Estado e os órgãos populares (449).

O texto do n.º 1 do art. 6.º não mereceu, na discussão na especialidade, qualquer proposta de alteração e, submetido a votação, foi aprovado com uma abstenção (450).

O PPD propôs que, neste art. 6.º, fosse introduzido um novo número com o seguinte texto: «Constituem autarquias locais as freguesias, os concelhos e as regiões administrativas, cabendo à lei organizá-las e definir os seus limites territoriais» (451). Pretendia-se com este preceito, segundo resultava da intervenção do deputado Pedro Roseta (PPD), dar pleno significado ao n.º 1 do art. 6.º, definindo as autarquias a que tal número se refere e acolher já, em sede de «Princípios Fundamentais», a criação de regiões administrativas (452). Contra o aditamento proposto pelo PPD, manifestou-se o PCP que, pela voz de Vital Moreira, pôs a Assembleia de prevenção contra o risco de criação de regiões como autarquias locais, sugerindo antes, para os tempos mais próximos, «agrupamentos de concelhos» (453). A proposta do PPD não obteve os votos favoráveis necessários para ser aprovada (454).

(447) DAC, 7 de Agosto de 1975, p. 693.

(448) JOSÉ TENGARRINHA, DAC, 1 de Agosto de 1975, p. 604.

(449) JOSÉ TENGARRINHA, DAC, 1 de Agosto de 1975, p. 605.

(450) DAC, 9 de Agosto de 1975, p. 748. A esta sessão faltaram os deputados do MDP/CDE (p. 759).

(451) DAC, 9 de Agosto de 1975, p. 746.

(452) PEDRO ROSETA, DAC, 9 de Agosto de 1975, p. 749.

(453) VITAL MOREIRA, DAC, 9 de Agosto de 1975, p. 750.

(454) DAC, 9 de Agosto de 1975, p. 751.

2. Poderes da Assembleia da República, do Governo e das Regiões Autónomas em matéria de autonomia local

O articulado sobre a organização do poder político, discutido e aprovado ainda no período em que vigorava o 1.º Pacto MFA-Partidos, teve de ser profundamente revisto por força do 2.º Pacto, que veio restituir aos órgãos de soberania poderes adequados a uma democracia representativa.

No entanto, no que toca aos poderes da Assembleia da República e do Governo sobre as autarquias locais, não houve grandes alterações, pois a maioria eleitoral existente na AC tinha já feito introduzir, mesmo na vigência do 1.º Pacto, os principais preceitos que acabaram por ficar consagrados (455).

À Assembleia da República ficou reservada (art. 167.º) a competência legislativa sobre a eleição dos titulares dos órgãos do poder local (al. *f*), a organização das autarquias locais (al. *h*) e a participação das organizações populares de base no exercício do poder local (al. *i*). A reserva da AR era relativa, pois, por virtude do art. 164.º, todas as matérias da exclusiva competência deste órgão podiam ser objecto de autorização legislativa concedida ao Governo.

Com estes preceitos pretendia-se, em matérias especialmente sensíveis, rodear a autonomia local de maiores garantias perante a legislação governamental. No que respeita ao Governo e ao exercício de funções administrativas, a Constituição confiou-lhe competência para superintender na administração autónoma (art. 202.º, al. *d*). Este preceito teve como fonte o projecto de Constituição do CDS (art. 113.º, n.º 8) e foi aprovado por unanimidade da AC durante a apreciação do articulado da Comissão do Poder Político (456). O conteúdo deste poder foi entendido, ainda no domínio do texto primitivo da Constituição (antes da Revisão de 1982), como correspondendo a uma tutela externa visando apenas o cumprimento da lei (457).

(455) Projecto do PPD (art. 109.º, als. *d* e *e*), DAC, 9 de Julho de 1975, p. 296 (15); art. 53.º, als. *e* e *f*), do articulado proposto pela 5.ª Comissão (Organização do Poder Político), DAC, 22 de Novembro de 1975, p. 2812; este art. 53.º foi aprovado por unanimidade (DAC, 11 de Março de 1976, pp. 3867/3868).

(456) DAC, 13 de Março de 1976, p. 3941.

(457) J. BAPTISTA MACHADO, *Participação...*, pp. 13 e segs.

Às Regiões Autónomas foi confiado o poder de exercer «poder de orientação e tutela sobre as autarquias locais» (art. 229.º, n.º 1, al. g)) (458).

3. O Tít. VII (Poder Local) da Parte III (Organização do Poder Político) da Constituição como concretização da autonomia local

Cabe agora analisar, ainda que de modo sumário, o articulado proposto pela Comissão do Poder Local publicado no *DAC* em suplemento ao n.º 101, de 10 de Janeiro de 1976, a pp. 3308 (1) a (3).

Depois de uma intervenção do Presidente da Comissão Aquilino Machado (PS), que relatou o modo como decorreram os trabalhos, salientando a contribuição dada pelo deputado Barbosa de Melo (PPD), autor do anteprojecto, o deputado Pedro Roseta (PPD) fez a leitura do relatório e parecer desta Comissão, seguindo-se várias declarações de voto a merecer destaque.

Assim, o deputado do MDP, Álvaro Monteiro, não aprovou o articulado proposto, criticando-o sobretudo por sobrevalorizar as regiões e subalternizar as «organizações populares de base»; parte-se da ideia, dizia, de que a «Revolução terminou» com as eleições (459). Por sua vez, Vital Moreira (PCP), aprovando embora, na generalidade, a proposta, manifestou reservas quanto ao regime previsto para as regiões e quanto ao papel das organizações populares de base (460). As regiões, diz, não deveriam ser «autarquias locais», mas «estruturas administrativas de confluência entre a administração municipal e a administração estadual»; alertava nomeadamente contra os perigos de asfixia dos municípios, por um lado, e de «feudalização política do País», por outro. No que respeita às organizações populares, o mesmo deputado gostaria de ver consagrado o «princípio da autonomia das organizações populares» com a atribuição de amplos poderes de intervenção a tais organizações, quer na resolução dos «problemas colectivos das massas populares»,

(458) Este preceito foi aprovado por unanimidade na apreciação do articulado proposto pela Comissão «Açores e Madeira» (*DAC*, 25 de Março de 1976, pp. 4138 e 4150).

(459) ÁLVARO MONTEIRO, *DAC*, 13 de Novembro de 1975, p. 3328.

(460) VITAL MOREIRA, *DAC*, 13 de Janeiro de 1976, pp. 3328 e 3329.

quer no «controle da actividade dos órgãos das autarquias locais», pelo que defendia que deviam ter acesso às estruturas destas. De notar que, por «organizações populares», entendia o PCP, não só as comissões de moradores a que se referia o articulado da comissão, mas «outras formas de organização popular» como, p. ex., as comissões de trabalhadores, comissões de aldeia, assembleias populares, etc.

A declaração de voto do PPD, pela voz de Barbosa de Melo, enaltecia a importância do articulado que vinha pôr fim a uma situação de longas décadas em que «os órgãos da chamada administração local» constituíam um dos meios de que se servia um centro político único para impor a sua vontade, abrindo caminho para uma verdadeira administração local, ou seja, uma «administração autónoma e democrática» em que as populações, por si mesmas ou através dos seus representantes livremente eleitos, tomariam nas próprias mãos «as grandes decisões da vida administrativa local». Nessa mesma declaração de voto, Barbosa de Melo punha algumas reservas quer quanto à criação de um órgão consultivo junto do município e junto da região, quer quanto ao princípio da criação simultânea das regiões ⁽⁴⁶¹⁾. A curta declaração de voto do PS, pela voz de Aquilino Ribeiro, punha em destaque que o articulado proposto representava uma opção no sentido de «ver democratizada e vitalizada a intervenção dos cidadãos na vida das autarquias locais», tendo merecido o voto favorável do PS todos os seus artigos ⁽⁴⁶²⁾. A declaração de voto do CDS, pela voz do seu deputado Oliveira Dias, punha em relevo o facto de o articulado conter «as bases constitucionais para uma profunda modificação da administração local e regional portuguesa» com a devolução às «sedes periféricas» do poder que lhes pertence e pondo fim «a tantos e tantos anos de centralismo político e administrativo» com os inconvenientes daí derivados ⁽⁴⁶³⁾.

A discussão, na generalidade, do articulado revelou mais uma vez a fractura existente entre duas correntes que já se evidenciara, principalmente, no debate da generalidade dos projectos de Constituição e que as declarações de voto sobre a matéria do poder local anunciavam. A corrente constituída pelo PS, PPD e CDS elogiava o poder local tal como

(461) BARBOSA DE MELO, *DAC*, 13 de Janeiro de 1976, p. 3329.

(462) AQUILINO RIBEIRO, *DAC*, 13 de Janeiro de 1976, p. 3330.

(463) OLIVEIRA DIAS, *DAC*, 13 de Janeiro de 1976, pp. 3327/3328.

ele se apresentava no articulado, enquanto a outra, constituída pelo PCP e MDP punha o acento na pouca atenção dada às organizações populares de base e na inconveniência da criação de regiões como autarquias locais.

Na linha da primeira corrente é de salientar uma intervenção de Jorge Miranda (PPD) (464). Este deputado, depois de lembrar que a expressão «poder local» apareceu na Constituição, por proposta da Comissão de Sistematização, pois não constava de qualquer dos projectos de Constituição com o significado que resultava do articulado (465) e de chamar a atenção para o facto de tal expressão estar em consonância com o princípio da autonomia das autarquias locais consagrado no art. 6.º (466), pôs em destaque o sentido que deve ser atribuído a este princípio.

Por «poder local» entende Jorge Miranda um «poder que existe por força da Constituição e garantido pelas suas normas, ao lado do poder exercido pelos órgãos de soberania». Tal poder confere ao Estado um «carácter pluralista», pois, sem pôr em causa a sua unidade essencial, impede que o poder político se esgote nos órgãos do Estado com remissão das autarquias locais para a «mera organização administrativa». Assim, as comunidades locais adquirem «eminente relevância política», não sendo absorvidas pelo Estado mas antes reconhecidas com «elementos fulcrais da sua ordem constitucional». Neste contexto, o poder político «como que compreende soberania e poder local», operando-se uma limitação recíproca. Jorge Miranda considera que a Constituição acolheu, deste modo, uma concepção de democracia entendida como manifestação de vontade do povo, não só a nível dos órgãos de cúpula do Estado, como dos órgãos de base. Considera que «a democracia só pode vingar enquanto se apoiar em fortes instituições municipais e regionais com efectiva participação popular». O poder local é, assim, entendido como «poder democrático exercido a nível das comunidades locais». Por ele, continua, exprime-se «uma vida com problemas e aspirações que se não

(464) JORGE MIRANDA, *DAC*, 15 de Janeiro de 1976, p. 3369.

(465) O projecto do MDP/CDE falava, como referimos, em órgãos do «poder local», mas num sentido centralista de órgãos locais do Estado (*DAC*, 15 de Janeiro de 1976, p. 3369).

(466) JORGE MIRANDA preferia a designação «comunidades locais», tal como se dizia, aliás, no projecto do seu partido (*DAC*, 15 de Janeiro de 1976, p. 3369).

confundem com a vida, os problemas e as aspirações gerais de todo o país». A estruturação desse poder deve ser feita em «coerência com os princípios democráticos», assim se explicando que se fixem na Constituição «regras fundamentais de organização, tais como a separação e a interdependência entre os órgãos locais, a eleição dos seus titulares (ou, pelo menos, dos titulares dos órgãos deliberativos) por sufrágio universal, directo e secreto e a sua renovação periódica» (...).

Entende ainda Jorge Miranda que deve haver, na Constituição, uma certa flexibilidade no tratamento das matérias do poder local, nomeadamente, no que respeita à sua organização estatutária (p. ex., previsão de diversos estatutos-tipo que as populações possam escolher, tendo em conta as suas condições particulares). Esta mesma flexibilidade deve manifestar-se na existência das autarquias e na delimitação das suas circunscrições, assim como quanto a formas de federação ou associação ⁽⁴⁶⁷⁾.

De interesse, também, é a intervenção feita por outro deputado do PPD, Rúben Raposo, que vê no poder local, não um «contra-poder» (ou seja, um poder de sinal contrário ao poder central), mas «democracia de base nas comunidades locais, completando a democracia representativa a nível do aparelho de Estado». Está-lhe subjacente o conceito de descentralização a exigir este a «revisão de todas as competências conferidas à administração central e local, desejando-se que aquela coordene em vez de se impor, e esta deixe de ser meramente executora de linhas superiormente traçadas, evoluindo para verdadeiros níveis de autogoverno» ⁽⁴⁶⁸⁾. Trata-se assim de romper com a «tendência centralista», estabelecendo-se um novo modelo político-administrativo assente nos seguintes princípios que caracterizam o poder local: o da autonomia, a requerer que «interesses específicos de cada autarquia local» sejam «prosseguidos pelas respectivas populações através de órgãos próprios, respectivamente, no domínio administrativo e financeiro»; o da descentralização, com a consequente «devolução às comunidades locais dos poderes necessários para

⁽⁴⁶⁷⁾ JORGE MIRANDA, *DAC*, 15 de Janeiro de 1976, pp. 3369 e segs.

⁽⁴⁶⁸⁾ RÚBEN RAPOSO, *DAC*, 15 de Janeiro de 1976, pp. 3372 e segs. De notar que este deputado como também Jorge Miranda fazem referências positivas às organizações populares de base, sem contudo questionar o princípio da eleição como critério das escolhas dos órgãos das autarquias locais, afastando a tentação de uma concepção não-corporativista (*DAC*, 15 de Janeiro de 1976, p. 3370).

a defesa dos seus interesses comuns» (...); o da participação democrática, manifestando-se na eleição pelas populações dos órgãos das autarquias locais. Acrescentam-se, ainda, os princípios da eficácia e o da coordenação, o primeiro a exigir que a execução de determinados fins (tarefas) seja transferida para «entidades de âmbito mais amplo», quando sejam mais eficientes e o segundo a pôr limites, «dentro das regras do bom senso», aos excessos da autonomia e da descentralização. Estes dois últimos princípios devem compreender-se dentro do pensamento exposto por este deputado de que o poder local não se apresenta como um «contra-poder» (469).

Nesta mesma linha de esclarecimento sobre o significado do «poder local» na Constituição, é de antecipar aqui o que foi dito pelo deputado Barbosa de Melo, ao discutir-se, na especialidade, o art. 1.º do articulado com a seguinte redacção: «a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais». Barbosa de Melo considera que há aqui uma melhor explicitação daquilo que se estabelece no n.º 1 do art. 6.º dos «Princípios Fundamentais» e que se traduz em dizer-se claramente que «a organização democrática do Estado passa necessariamente pela existência de autarquias locais». Estas, como expressão do poder local, são essenciais à ideia da democracia (470).

As intervenções dos deputados do PCP e do MDP dirigem-se, quase exclusivamente, ao papel que, no seu entender, deveriam ter as «organizações populares de base», especialmente as comissões de moradores e comissões de trabalhadores.

Francisco Miguel (PCP), depois de considerar de muito valor a matéria do poder local e sem negar «a representatividade e a democraticidade dos órgãos eleitos por sufrágio universal», lembra que nesta «votarão cidadãos de todas as classes, trabalhadores que são explorados pelos capitalistas e capitalistas que exploram os trabalhadores e vivem e juntam fortuna à custa dessa exploração». Considera nessa medida que «nas sociedades divididas em classes as eleições podem não ser verdadeiramente democráticas dado que o voto pode manter a exploração do homem pelo homem, sem contribuir para o estabelecimento da verdadeira liberdade», concluindo que não teríamos autarquias «verdadeira-

(469) RÚBEN RAPOSO, DAC, 15 de Janeiro de 1976, p. 3372.

(470) BARBOSA DE MELO, DAC, 15 de Janeiro de 1976, p. 3391.

mente democráticas», ainda que eleitas por voto universal e directo. «Só com a participação das massas através de formas de organização popular escolhidas e praticadas» por elas, se atingiria a autêntica democracia. Francisco Miguel entende que o projecto da comissão sobre o poder local não atribui às «organizações populares» o papel que elas reclamam na administração local», afirmando que devem ser «reconhecidas a iniciativa e a autonomia dessas organizações, a sua capacidade de se coordenarem entre si, o seu direito de levarem a cabo todas as iniciativas adequadas à realização dos interesses colectivos locais daqueles que nelas se encontram» (471). O mesmo deputado, numa segunda intervenção, insurge-se contra a tentativa de «espartilhar todas estas organizações», como preconizava o projecto. O deputado Álvaro Monteiro do MDP enaltece igualmente a «organização popular unitária», insurgindo-se contra os ataques a elas feito «muitas vezes a coberto de determinados princípios democráticos» ou da «ilegitimidade da sua representatividade» (472).

O articulado da 7.ª Comissão (Poder Local) submetido à votação na generalidade foi aprovado com dois votos contra do MDP/CDE (473).

O debate na especialidade decorreu sem grande controvérsia, nomeadamente no que respeita à matéria da autonomia local. Discussão acesa houve sim quanto à apresentação de candidaturas para os órgãos das autarquias locais, sendo rejeitada uma proposta que abria caminho para apresentação de candidaturas pelas comissões de moradores (474). Debate vivo houve ainda quanto «à criação de autarquias regionais» tendo os deputados Vital Moreira (PCP) e Álvaro Monteiro (MDP) repetido advertências contra os perigos que das mesmas poderiam resultar (475). Os mesmos partidos (PCP e MDP) pretenderam ampliar o papel das organizações populares de base territorial apresentando propostas de emenda que foram rejeitadas» (476). A este propósito, Barbosa de Melo quis deixar bem claro que concebia tais organizações numa «função adjuvante» dos órgãos representativos da autarquia local, não se tra-

(471) FRANCISCO MIGUEL, DAC, 15 de Janeiro de 1976, pp. 3379 e segs.

(472) ÁLVARO MONTEIRO, DAC, 15 de Janeiro de 1976, p. 3389.

(473) DAC, 15 de Janeiro de 1976, p. 3390.

(474) DAC, 15 de Janeiro de 1976, pp. 3394 e segs. e 3425.

(475) DAC, 17 de Janeiro de 1976, pp. 3459 e 3461.

(476) DAC, 17 de Janeiro de 1976, pp. 3467 e segs.

tando por isso de constituir uma estrutura geral paralela à estrutura administrativa a definir na Constituição.

Deste modo, o articulado proposto pela comissão passou sem alterações significativas para o texto constitucional. Teremos ocasião de analisar, mais detalhadamente, tais preceitos, principalmente os que respeitam aos «Princípios Gerais» pelo que nos limitamos, agora, a fazer uma breve referência aos preceitos fundamentais nesta matéria. Assim, o princípio da descentralização administrativa como indicador das atribuições das autarquias locais e da competência dos seus órgãos (art. 239.º); a consagração de património e finanças próprios (art. 240.º); o estabelecimento de uma assembleia deliberativa e de um órgão colegial executivo, perante ela responsável, na organização das autarquias, bem como a determinação de que a assembleia seria constituída através de eleições por sufrágio universal, directo e secreto (art. 241.º); a atribuição do poder regulamentar (art. 243.º); e a organização de um quadro geral de funcionários para coadjuvar as autarquias locais (art. 244.º). De salientar ainda, e no que toca ao município, a consagração da eleição directa para a constituição do órgão executivo colegial (Câmara Municipal) (art. 252.º); o estabelecimento de um órgão consultivo, o Conselho Municipal (art. 253.º); e a participação por direito próprio nas receitas dos impostos directos (art. 255.º).

4. A Revisão Constitucional de 1982: reforço da autonomia local

Antes de analisar mais detalhadamente o significado dos preceitos da nossa Constituição sobre a autonomia local, importa fazer uma referência às sucessivas revisões constitucionais de 1982, 1989 e 1992 que, mesmo sem provocarem alterações muito substanciais, não podem, de modo algum, ser ignoradas.

A matéria das autarquias locais sofreu, na 1.ª Revisão Constitucional (Lei n.º 1/82, de 30 de Setembro), algumas sensíveis modificações que se traduziram no reforço da respectiva autonomia.

Assim, no que toca à Assembleia da República, alargou-se a matéria de reserva legislativa⁽⁴⁷⁷⁾, passando a ser da exclusiva responsabilidade

(477) Após a revisão de 1982 passou a haver um domínio de reserva absoluta de competência legislativa da AR (art. 167.º) e outro de reserva relativa (art. 168.º).

daquele órgão (art. 167.º) a legislação sobre as eleições titulares dos órgãos do poder local (al. *f*)), o estatuto dos titulares dos órgãos do poder local (al. *g*)), o regime de criação, extinção e modificação territorial das autarquias locais (al. *j*)) e sobre consultas directas aos eleitores a nível local (al. *l*)); ao mesmo tempo, confiou-se à AR poder para legislar, salvo autorização concedida ao Governo (art. 168.º), sobre o regime geral de elaboração e organização dos orçamentos das autarquias locais (al. *f*)), estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais (al. *r*)) (478) e a participação das organizações populares de base no exercício do poder local (al. *s*)) (479). Este alargamento dos poderes legislativos reservados da AR, quer sob a forma de reserva absoluta ou de reserva relativa, significou uma limitação do poder legislativo do Governo e assim, em princípio, uma maior protecção da autonomia local.

Em sede de poderes do Governo sobre as autarquias locais, no exercício de funções administrativas, a Constituição revista limitou-os ao exercício da tutela (art. 202.º, al. *d*)), com o alcance que resulta do art. 243.º da CRP, eliminando assim a referência ao poder de superintendência que passou a caracterizar a relação do Governo com a administração indirecta do Estado.

Quanto às Regiões Autónomas (art. 229.º), a revisão eliminou a referência ao poder de orientação sobre as autarquias locais mantendo apenas o poder de tutela (al. *h*)) e confiou-lhes o poder de criação e extinção de autarquias locais, bem como o de modificar a respectiva área, mas sempre nos termos da lei (al. *g*)). Esta é da exclusiva competência (reserva absoluta) da AR, por força do art. 167.º, al. *j*).

Finalmente no que diz respeito às normas que constituem o Tít. VIII (Poder Local) da Parte III da CRP houve também significativas alterações. Desde logo, a tutela administrativa que, nos termos da primitiva redacção do n.º 1 do art. 243.º, seria exercida «segundo as formas e os casos previstos na lei» passou a consistir apenas «na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos», sendo «exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei». Por outro lado, enquanto o art. 244.º, n.º 1, na sua redacção inicial, previa apenas a existência, na

(478) Na versão inicial da Constituição falava-se em legislar sobre a «organização das autarquias locais» (al. *h*) do art. 167.º).

(479) Corresponde este último preceito à al. *i*) do art. 167.º na redacção primitiva.

dependência do ministério competente, de «um quadro geral de funcionários, incluindo técnicos das especialidades de interesse para a administração local», com finalidade de coadjuvar as autarquias locais, a redacção resultante da revisão constitucional dispõe que «as autarquias locais possuem quadros de pessoal próprio, nos termos da lei». A revisão constitucional veio, além disso, permitir a realização, por parte dos órgãos das autarquias locais, de «consultas directas aos cidadãos eleitores recenseados na respectiva área, por voto secreto, sobre matérias incluídas na sua competência exclusiva, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer» (art. 251.º, n.º 3). O poder regulamentar, que era atribuído especificamente às assembleias das autarquias, passou a ser, na nova redacção do art. 242.º, atribuídas às autarquias, sem distinção do órgão.

No que toca aos municípios, a sua criação ou extinção, bem como a modificação da respectiva área, passou a ser precedida da consulta dos órgãos das autarquias abrangidas (art. 249.º). Por sua vez, o Conselho Municipal de órgão obrigatório que era, passou a facultativo (art. 250.º). Foi também suprimido o n.º 2 do art. 254.º que admitia a possibilidade de a lei estabelecer a obrigatoriedade da federação de municípios.

5. A Revisão Constitucional de 1989

A Revisão Constitucional de 1989 (Lei n.º 1/89, de 8 de Julho) não trouxe modificações muito sensíveis em matéria de autonomia local.

De qualquer modo, suprimiu o Conselho Municipal como órgão do município (art. 250.º). Substituiu também a expressão «organizações populares de base territorial» pela expressão «organizações de moradores» nos diversos artigos em que a expressão aparecia. Modificou ainda diversos preceitos relativos às regiões administrativas que nos abtemos de destacar, neste lugar, por não estar ainda concretizada a instituição das mesmas.

Em matéria de reserva de competência legislativa da Assembleia da República alterou a numeração de alíneas respeitantes às autarquias locais sem introduzir modificações.

Introduziu a participação das autarquias locais no Conselho Económico e Social (art. 95.º, n.º 2) e consagrou a existência de um domínio público das autarquias locais (art. 84.º, n.º 2).

No que toca ao distrito, determinou a manutenção da sua existência, enquanto não estiverem instituídas concretamente as regiões administrati-

vas, e deixou de atribuir ao Governador Civil a presidência da assembleia deliberativa já existente e composta por representantes dos Municípios (art. 291.º).

6. A Revisão Constitucional de 1992

A Revisão Constitucional extraordinária de 1992 (Lei n.º 1/92, de 25 de Novembro) praticamente não tocou a matéria da autonomia local a não ser no que toca à possibilidade de a lei poder atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e *passiva* para a eleição dos titulares de órgãos das autarquias locais (art. 15.º, n.º 4).

CAPÍTULO III

O SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA LOCAL

1. O princípio da autonomia das autarquias locais do art. 6.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP): sua importância

O princípio da autonomia das autarquias locais ou autonomia local na CRP é o resultado de uma interpretação da Constituição que tem em conta não só os diversos preceitos (e não são poucos) que dizem respeito à matéria da administração local, como os princípios estruturantes do mesmo diploma sem esquecer as ideias de autonomia local que temos vindo a desenvolver ao longo deste trabalho.

O preceito nuclear sobre a autonomia local é o n.º 1 do art. 6.º a que, por diversas vezes, fizemos referência e que dispõe do seguinte modo: «O Estado é unitário e respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública».

Este preceito deve ser conjugado com o Tít. VIII (Poder Local) da Parte III (Organização do Poder Político) da CRP que, como que explicita o que deve entender-se por autonomia das autarquias locais (cfr., *infra*, n.º 3). A leitura deste artigo obriga-nos, desde logo, a ter em

conta um preceito similar da Constituição Italiana que, por certo, os membros da Comissão de «Princípios Fundamentais» tiveram em mente. Diz assim: «A República una e indivisível reconhece e promove as autonomias locais; actua nos serviços que dependem do Estado a mais ampla descentralização administrativa; adequa os princípios e os métodos da sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização» (art. 5.º). Este artigo integra-se também nos «Princípios Fundamentais» da Constituição Italiana, e entende-se, em Itália, que ele constitui a chave da interpretação da noção de autonomia na Constituição italiana (480).

O art. 6.º, n.º 1, da CRP levanta problemas de interpretação ao colocar, lado a lado, os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública, ambos «respeitados» pelo Estado unitário. A dificuldade está principalmente em saber o que deve entender-se por princípio da descentralização democrática da Administração Pública. Desde logo, alguém poderia ser tentado a sustentar que a descentralização democrática da administração pública outra coisa não é que o outro nome da autonomia das autarquias locais e isto porque esta constitui, sem dúvida, descentralização democrática da Administração Pública, entendida esta como atribuição ou reconhecimento do exercício de administração pública a entes territoriais dotados de órgãos eleitos e, por isso, democráticos. Só que, a ser assim, não se compreenderia bem, pelo menos em princípio, a sua inclusão neste preceito. Era uma repetição não justificada.

Por outro lado, se tivermos em conta o art. 5.º da Constituição italiana verificamos que a descentralização («decentramento»), que nele se consagra, se refere aos serviços que dependem do Estado o que nos leva para o campo da administração indirecta deste. E então teríamos de concluir que, com tal preceito, se quis estabelecer um modelo de Administração Pública descentralizada. Ou seja, a Constituição «quer» não uma Administração Pública estruturada segundo o princípio da hierarquia (administração directa) mas uma administração pública exercida por entes públicos com personalidade jurídica própria (administração indirecta).

De qualquer modo — e a ser assim — fica por esclarecer o que se quer dizer por descentralização «democrática» da administração pública.

(480) Cfr., entre outros, F. PIZZETTI, *Il Sistema Costituzionale delle Autonomie Locali*, Milão, 1979, pp. 241 e segs.

Afastada a ideia de que se quis preceituar que os entes de Administração Pública funcionalmente descentralizados fossem dotados de órgãos eleitos pelos cidadãos utentes, resta ponderar se não se quis, com tal palavra, estabelecer que os cidadãos utentes dos serviços públicos deveriam participar na sua gestão. Esta ideia encontra apoio no art. 267.º, n.º 1, da CRP, ao determinar-se que «a Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática» (481). Assim, a expressão «democrática» deve ser interpretada no sentido de aproximação dos serviços aos cidadãos com a consequente quebra das barreiras burocráticas, ou seja, daquilo que se pode chamar fomento da participação dos cidadãos na Administração Pública (482). Concluindo, deverá entender-se que o princípio da descentralização democrática da administração pública não é a outra face do princípio da autonomia das autarquias locais. Visa antes essencialmente a administração indirecta do Estado, sem esquecer a administração autónoma institucional (483).

Ultrapassada a dificuldade de interpretação que a simples leitura do n.º 1 do art. 6.º suscita, demoremo-nos agora no princípio da autonomia local. O que significa ele no contexto da Constituição?

Significa que o respeito pela autonomia das autarquias locais é um princípio essencial da organização do Estado (unitário) e que, por isso, tal autonomia (até então inexistente) tem de ser restituída às autarquias locais. Mais ainda: uma vez que o princípio da autonomia é um princípio fundamental da Constituição, constituindo mesmo um limite material de revisão (art. 288.º, al. n)) a autonomia não só deve ser restituída como consolidada. Não é um qualquer conteúdo, não é uma autonomia de conteúdo mínimo, mas o máximo de autonomia dentro do respeito pelo

(481) O texto actual deste preceito inclui pequenas alterações em relação à redacção de 1976 que se traduziram na deslocação para a parte inicial da expressão «evitar a desburocratização» e na inclusão da expressão «associações públicas» antes de «organizações de moradores» (Revisão Constitucional de 1982 e de 1989).

(482) J. BAPTISTA MACHADO, *Participação...*, p. 120.

(483) Parecendo querer aplicar este princípio fundamentalmente à administração autónoma institucional, cfr. J. CASALTA NABAIS, *A Autonomia Local* (Alguns Aspectos Gerais), Coimbra, 1990, p. 23.

Estado unitário. Este máximo de autonomia torna-se ainda mais compreensível à luz de outros princípios fundamentais (caracterizadores) da CRP, como veremos de seguida.

2. A autonomia local e os princípios caracterizadores do ordenamento constitucional de 1976: a dignidade da pessoa humana, a soberania popular e o Estado de Direito

Revela-se, a este respeito, da maior utilidade a leitura dos três primeiros artigos da CRP.

Diz o art. 1.º que «Portugal é uma República soberana baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária» (484). Por sua vez, estabelece o art. 2.º que «a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseada na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas e no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais, (...)» (485). Ainda o art. 3.º, n.º 1, fixa de modo claro que «a soberania, una e indivisível, reside no povo que a exerce segundo as formas previstas na Constituição».

Em todos estes artigos, se bem repararmos, há uma referência explícita à vontade do povo como fundamento da ordem constitucional. No art. 1.º diz-se que Portugal é uma República soberana baseada na vontade popular; no art. 2.º estabelece-se que a República Portuguesa é um Estado de direito democrático baseado na soberania popular; e no art. 3.º, n.º 1, esclarece-se que a soberania (una e indivisível) reside no povo que a exerce segundo as formas previstas na Constituição. Esta vontade do povo não assume, por sua vez, um carácter ilimitado ou discricionário (art. 3.º, n.º 1), mas está vinculada à dignidade da pessoa humana (art. 1.º), ao respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais (dos cidadãos) e ao «pluralismo de expressão e organização política democráticas» (art. 2.º). Ainda importa referir, para uma boa ponderação desta matéria, o art. 10.º que determina que o povo exerce o poder

(484) Este artigo sofreu em 1989 uma modificação na sua parte final, deixando de falar-se no empenhamento «na sua transformação numa sociedade sem classes».

(485) Este artigo foi alterado em 1982, passando a ler-se «Estado de direito democrático» onde antes se lia apenas «Estado democrático», e em 1989, na parte final, acima não transcrita, omitindo-se a referência ao objectivo da «transição para o socialismo».

político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico e das demais formas previstas na Constituição (486). E também o art. 9.º que considera tarefas fundamentais do Estado, para além da garantia de independência nacional, a garantia dos direitos e liberdades fundamentais, a defesa da democracia e a promoção do «bem estar e qualidade de vida do povo», bem como a igualdade real entre os portugueses e a efectivação dos direitos económicos, sociais e culturais. Assim se compreende que a República Portuguesa seja caracterizada como «um Estado de Direito Democrático» (art. 2.º).

É conjugando estes preceitos que se deve procurar encontrar o sentido da autonomia local consagrado no art. 6.º O respeito pela autonomia das autarquias locais está, desde logo, directamente vinculada ao respeito pela dignidade da pessoa humana (art. 1.º) e pela soberania popular (arts. 2.º e 3.º).

Isto obriga-nos a considerar, ainda que muito brevemente, o que deve entender-se por dignidade da pessoa humana e por soberania do povo. A dignidade da pessoa humana significa que cada pessoa tem valor por si e, de tal modo forte, que não pode ser instrumentalizado pelo Estado ou por qualquer poder público. A pessoa não é uma coisa. O Estado existe para servir a pessoa humana (toda e qualquer pessoa humana) não para se servir dela.

A pessoa humana, anote-se, não pode ser vista isoladamente, como um indivíduo ao qual tudo se subordina, mas como membro de grupos sociais mais vastos (v. g., a família, a autarquia local, o Estado), contribuindo para o bem comum. Bem comum que é, antes de mais, registe-se, o respeito pelos direitos fundamentais de toda e cada uma pessoa humana. A eminente dignidade da pessoa manifesta-se, de forma muito expressiva, no facto de a Constituição, após a enunciação dos princípios fundamentais, consagrar a Parte I aos direitos e deveres fundamentais dos cidadãos (487). Trata-se de uma parte extensa e desenvolvida da Constituição, como que a sua parte material nuclear. Ela engloba cerca de setenta artigos (12.º a 79.º) divididos por vários títulos, subdivi-

(486) Texto introduzido na 1.ª Revisão Constitucional.

(487) Sobre os direitos fundamentais, cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1983, e JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, Coimbra, 1989.

didos em capítulos. De tais preceitos importa salientar os referentes aos «direitos, liberdades e garantias pessoais» (Cap. I do Tít. II) que constituem um comando dirigido essencialmente ao Estado para respeitar a pessoa humana. De referir ainda os «direitos, liberdades e garantias de participação política» (Cap. II do Tít. II) que conferem aos cidadãos a «directção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos» (art. 48.º, n.º 1, da CRP) ⁽⁴⁸⁸⁾. O Tít. III, «Direitos e deveres económicos, sociais e culturais», parte da verificação, historicamente comprovada, que o respeito pela dignidade da pessoa humana não fica assegurado só pelo facto de se impor limites à intervenção do Estado na esfera do cidadão, tornando-se necessário, na moderna sociedade técnica, uma actuação positiva do Estado com a finalidade de assegurar a todos os cidadãos e, conseqüentemente, aos mais necessitados, aqueles meios sem os quais não existe dignidade da pessoa humana (assim, o direito ao trabalho, à segurança social, à assistência na doença, à habitação, ambiente e qualidade de vida, protecção da família, dos deficientes, da terceira idade, à educação e cultura, etc.).

Paira aqui sempre a ideia de que a pessoa humana é a razão de ser de toda a estrutura política, não como um agente passivo, mas como elemento activo da mesma. O cidadão tem, ao mesmo tempo, deveres para com o seu semelhante, para com a comunidade de que faz parte, utilizando, nomeadamente, as estruturas políticas que, por isso, estão ao seu serviço. Estas considerações sobre a dignidade da pessoa humana, constitucionalmente apoiadas, são fundamentais para entendermos devidamente o conceito de soberania popular (soberania do povo, vontade popular).

A dignidade da pessoa constitui o sustento da ideia de soberania popular. Isto compreende-se mais claramente se tivermos em conta que esta ideia se constituiu historicamente em oposição à de soberania do monarca absoluto («soberano»). Já não se aceita que o poder político supremo, dentro do Estado, tenha como fonte a vontade do monarca — pessoa situada acima de todas as outras, podendo impor, em última instância, a sua vontade — defendendo-se antes que todas as pessoas são iguais e que, por isso, o poder supremo de mandar só pode resultar da vontade livremente aceite dos cidadãos que constituem o Estado.

⁽⁴⁸⁸⁾ Os cidadãos não são, pois, o objecto, mas sim o sujeito do poder.

Esta ideia da igualdade fundamental de todas as pessoas, que tem como pressuposto a ideia de uma eminente dignidade de todas elas, vai implicar uma consideração, em termos radicalmente novos, do exercício do poder político e, assim, da soberania. Na verdade, sendo todos os cidadãos iguais, nenhum se pode arrogar o domínio sobre os outros. O exercício do poder tem de ser livremente consentido e tem como limite intrínseco o respeito pela pessoa humana. Importa acentuar este último aspecto, pois ele constitui a barreira contra quaisquer pretensões totalitárias do poder constituído num determinado momento. Se os órgãos do poder pudessem (tivessem o direito de) violar os direitos fundamentais de qualquer cidadão, então violar-se-ia o princípio da igualdade que está na base da nova concepção do poder político. Dito de outro modo, com a passagem da soberania (poder que não conhece outro superior) das mãos do «soberano» (monarca) para as mãos do povo, operou-se uma mudança da natureza do poder político supremo⁽⁴⁸⁹⁾.

Já não há lugar para a invocação de um poder absoluto de mandar, mas apenas para o exercício de um poder que tem por finalidade servir o bem comum dos cidadãos, o que exige, repete-se, o respeito pelos seus direitos fundamentais. Trata-se de um poder que, por ser exercido para o bem de todos os membros da comunidade estadual, é, desde o princípio, incompatível com a violação dos direitos fundamentais de qualquer deles. Pelo contrário, a razão de ser de tal poder é a promoção de tais direitos.

Este modo de entender a soberania popular permite-nos afirmar que a vontade do povo manifestada, nomeadamente, através de eleições não pode, sem quebra da sua razão de ser, estabelecer um regime violador dos direitos fundamentais da pessoa humana. Se tal sucedesse, seria posto em causa o fundamento da soberania popular, ou seja, a eliminação do poder absoluto do monarca e o estabelecimento de uma soberania baseada na essencial igualdade de todos os cidadãos. Se tal sucedesse, insiste-se, regressar-se-ia a um sistema político que se pretendeu liquidar. Ele não ressurgiria, certamente, sob a forma do monarca absoluto, mas sob a forma do poder ditatorial apoiado, quer na força militar, quer num partido que lhe servisse de suporte. Deixaria, numa palavra, de haver soberania popular.

⁽⁴⁸⁹⁾ Sobre esta matéria, cfr. M. KRILE, *Einführung in die Staatslehre*, Hamburg, 1975, esp. pp. 111 e segs. e 224 e segs.

Dá que a limitação do poder dos órgãos políticos seja uma preocupação constante dos ordenamentos constitucionais que se alicerçam na dignidade da pessoa humana e na vontade popular. Este raciocínio conduz-nos para lugares próximos da autonomia local ⁽⁴⁹⁰⁾. E isto por duas razões, pelo menos. Uma delas é a de que uma forma segura de limitar o poder dos órgãos políticos por parte do povo é não abrir mão de todo o poder em favor de um centro único. Tal constituiria um grande risco, pois ainda que esse poder estivesse sob controlo, a todo o momento a ligação de controlo poderia ser cortada e a tentação para tal seria tanto mais forte quanto maior fosse o poder acumulado num centro. Por isso, a distribuição do poder em sentido horizontal e em sentido vertical surge como uma forma eficaz de limitação dos perigos de abuso do poder. Por outro lado, o poder está mais controlado quando está mais próximo dos cidadãos. Assim, só deve ser confiado a um centro único ou a centros afastados dos cidadãos, o poder que não pode ser exercido eficientemente a nível mais próximo. E aqui surge com toda a sua dimensão e significado a noção de poder local ⁽⁴⁹¹⁾. Ele constitui uma parcela do poder do povo exercido próximo deste e, por isso, com a possibilidade de um maior controlo.

Importa afirmar, a este propósito, que o facto de se tornar necessário limitar o poder exercido por órgãos políticos não significa que o governo por estes exercido seja um governo mínimo. As condições da sociedade do nosso tempo exigem um governo provedor de serviços, um governo com largo campo de actuação numa sociedade cada vez mais complexa. Mas tal não deve ser óbice ou argumento para impedir uma separação horizontal e vertical dos poderes, sem o qual o risco de «re-criar» um soberano, que não o povo, é enorme. Tal separação continua a ser cada vez mais necessária, não excluindo uma também necessária articulação entre todos estes órgãos, articulação que tem de ser compreendida e aceite à luz da ideia de que todos os órgãos do poder político (de maior

⁽⁴⁹⁰⁾ A. PUBUSA, *Sovranità popolare...*, pp. 149 e segs.; L. P. ALFONSO, «La Autonomia Local», in *REALyA*, n.º 229, 1986, pp. 24 e segs. Acentuando, neste aspecto, a importância da divisão vertical dos poderes, cfr. A. BARBOSA DE MELO, «Democracia e Utopia», in *Humanística e Teologia*, 1980, pp. 9 e segs.

⁽⁴⁹¹⁾ Sobre a relação entre as expressões «poder local» e «autonomia local» ver *infra*. O poder local deve ser entendido como expressão manifesta da autonomia local, como a outra face desta.

ou menor relevância) concorrem a seu modo para o mesmo fim: o melhor bem comum da sociedade.

Estamos agora em condições de situar o princípio da autonomia local no Estado de Direito dos nossos dias. Ele não é certamente, na expressão de Vieira de Andrade, um «qualquer direito fundamental ou uma figura equiparada» postulado pelo «valor fundamental da liberdade ou autonomia da pessoa humana», como dizia Baptista Machado, constituindo antes um princípio organizatório dos poderes públicos⁽⁴⁹²⁾. Porém, como princípio organizatório, não está na livre disposição do Estado que o acolheria por efeito de uma mera «opção estadual soberana»⁽⁴⁹³⁾ e assim poderia vir a alterar ou retirar se o entendesse através, nomeadamente, do exercício de novo poder constituinte (originário)⁽⁴⁹⁴⁾. Com efeito, não se pode dissociar facilmente este princípio da estrutura do Estado de Direito, tal como o concebemos nos nossos dias, devendo antes considerá-lo um elemento estruturante deste. Efectivamente, temos dificuldade em conceber um Estado de Direito centralizado (a centralização, com supressão das autonomias locais, é um elemento sempre presente nas ditaduras e nos Estados autoritários). Não vamos ao ponto de afirmar, é certo, a impossibilidade absoluta de estruturar um Estado de Direito sem a autonomia local, o que dizemos é que não vemos exemplos concretos de uma tal estrutura nem sabemos como será possível erguê-la. Caberá a quem secundarizar a importância deste princípio, apresentar alternativas.

Ainda duas notas complementares sobre o significado da autonomia prevista no art. 6.º Diz-se nele, por um lado, que «o Estado é unitário». Isso significa que o Estado português assume a forma de um Estado não federal. Por outro lado, o conceito de Estado aqui utilizado é-o no seu sentido mais amplo de Estado-comunidade⁽⁴⁹⁵⁾. Este sentido amplo

(492) Cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, «Distribuição pelos Municípios da energia eléctrica em baixa tensão», in *Colecção de Jurisprudência*, ano XIX, 1989, Tomo I, p. 18, e J. BAPTISTA MACHADO, *Participação...*, pp. 94/95.

(493) J. C. VIEIRA DE ANDRADE, «Distribuição...», p. 17.

(494) Como afirma JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 2.ª ed. revista, Coimbra, 1987, p. 186.

(495) Estado é um conceito que aparece na Constituição com diversos sentidos. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira chamam-lhe «um dos conceitos mais polissémicos da Constituição» (*Constituição...*, 3.ª ed., p. 61). Na verdade, a Constituição não se refere aqui ao Estado como pessoa jurídica que se identifica com o Estado-Administração

torna-se ainda mais evidente se tivermos em conta o art. 237.º que está intimamente relacionado com o art. 6.º. Af diz-se, com efeito, que «a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais».

3. A explicitação do conceito de autonomia efectuada no Tít. VIII da Parte III da CRP (Poder Local)

Mas que significado concreto tem a autonomia das autarquias locais ou autonomia local? Significará simplesmente a consagração do princípio da descentralização administrativa territorial?

Não é possível avançar na compreensão do princípio da autonomia sem ter em conta duas notas: a primeira é a de que ele constitui um princípio fundamental da Constituição e que é, assim, o princípio-chave da administração local; a segunda é a de que o princípio se explicita e concretiza de um modo denso e amplo (o mais amplo de entre as constituições europeias que nos estão mais próximas) no Tít. VIII da Parte III da CRP. Isto obriga-nos a reflectir no significado da localização constitucional desta matéria. Não só o princípio da autonomia local (art. 6.º) está colocado, como vimos, em sede de «Princípios Fundamentais» da Constituição, como a concretização do mesmo está situada na parte referente à «Organização do Poder político» (Parte III). Esta parte começa com um título dedicado aos «Princípios Gerais» e prossegue com títulos dedicados aos órgãos de soberania (Tít. II, III, IV, V e VI), às Regiões Autónomas (VII) e ao Poder Local (VIII). Completam esta Parte um título dedicado à Administração Pública (IX) e outro dedicado à Defesa Nacional (X). Ora, é o Tít. VIII sobre o Poder Local que nos merece agora uma reflexão atenta. Ele leva-nos a fazer, desde logo, um esforço de relação entre o conceito de poder local e o de autonomia das autarquias locais. Ao lermos os diversos preceitos que constituem o Tít. VIII e, de um modo especial, os que compõem os «Princípios Gerais» (Cap. I) do poder local vemos que eles se referem às autarquias locais e consagram preceitos que constituem elementos da autonomia

Central para o distinguir dos demais entes públicos e mesmo privados, abrangendo antes «o complexo de autoridades e entidades públicas, isto é, aquelas dotadas, entre outras coisas, de poderes de autoridade» (J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., p. 61).

local. Aliás, alguns desses artigos fazem expressamente referência à autonomia local (arts. 243.º, n.º 2, e 244.º, n.º 3).

O poder local acaba por ser o outro nome (a outra face) da autonomia local ou da autonomia das autarquias locais, tendo a vantagem de exprimir que esta se traduz num poder político, ou seja, que constitui manifestação do poder do povo. Trata-se, por essa forma, de um limite ao poder central, ao poder do Estado-aparelho não só porque as leis dos órgãos de soberania têm de respeitar a autonomia das autarquias locais, como ainda porque uma parte significativa da administração pública tem de ser confiada a estas. Dissemos que se trata de um limite ao poder do Estado-aparelho mas não de um limite ao poder do povo, pois este não se exerce só a nível central pelos órgãos de soberania, mas a nível local pelos órgãos do poder local e regional⁽⁴⁹⁶⁾.

Mas em que consiste afinal a autonomia local que o Tít. VIII (Poder Local) explicita? Consiste, desde logo, por força do art. 111.º num «poder político que pertence ao povo» e que este exerce nos termos referidos no Tít. VIII. Tal poder político exerce-se a nível local e através de instituições que são as autarquias locais⁽⁴⁹⁷⁾.

Diz-nos o n.º 2 do art. 237.º da CRP que autarquias locais «são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas»⁽⁴⁹⁸⁾. Tais pessoas colectivas, concretiza o art. 238.º nos seus n.ºs 1 e 2, são as freguesias e os municípios em todo o território do Estado português e as regiões administrativas (a criar) no continente. Outras formas de organização territorial autárquica poderão ser estabelecidas por lei (com reserva absoluta da AR quanto ao regime de criação — art. 167.º, al. n)), nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, tendo em conta as suas condições específicas (art. 238.º, n.º 3, da CRP)⁽⁴⁹⁹⁾.

(496) Não constitui sequer um limite à soberania popular, pois esta não pode ser entendida como um poder (soberano) exercido apenas pelos órgãos de soberania, mas como um poder de sentido mais amplo que a expressão «poder político» melhor qualifica. Cfr. JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976...*, p. 457.

(497) O poder local não se exerce desordenadamente por formas de livre iniciativa popular, mas através de instituições que a Constituição define.

(498) Uma análise mais detalhada do conceito de autarquias locais pode ver-se em D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 1986, p. 414).

(499) Redacção que resultou da 1.ª Revisão Constitucional.

O facto de a noção de autarquia local estar directamente ligada à ideia de eleição por sufrágio universal de uma assembleia dotada de poderes deliberativos (art. 241.º, n.º 2), e ao facto de possuir quadros de pessoal próprio (art. 244.º) leva-nos a não colocar no mesmo plano as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto criadas pela Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto, considerando-as antes «outras formas de organização territorial autárquica» (art. 238.º, n.º 3) no sentido de que são formas de organização territorial da administração pública autónoma previstas na Constituição. É evidente que se pode dizer que foi esta a forma concreta que o legislador estabeleceu para as áreas metropolitanas na referida lei e que o problema é o de saber se o n.º 3 do art. 238.º, nomeadamente no que toca às grandes áreas urbanas, não possibilita a existência de formas genuínas de organização territorial autárquica que *substituam* as autarquias clássicas referidas no n.º 1 do mesmo artigo (freguesias, municípios e regiões), conforme admitem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira⁽⁵⁰⁰⁾. Parece, no entanto, que a intenção do legislador constitucional não foi afastar as autarquias de carácter geral previstas no n.º 1 do art. 238.º não só pelo facto da grande tradição que tem pelo menos uma delas (o município), mas também porque não usou uma fórmula que indicaria claramente esse propósito como seria, por exemplo, «a lei poderá estabelecer (...) outras autarquias locais». A Constituição usou pelo contrário uma expressão demasiado vaga. O mesmo se poderá dizer para as ilhas onde se estabeleceu uma figura jurídica que não é sequer uma «outra forma de organização territorial autárquica» mas um simples órgão consultivo denominado «Conselho de Ilha» para as ilhas com mais de um município (arts. 79.º a 82.º do Estatuto dos Açores).

Pela leitura destes artigos concluímos que a autonomia local que a Constituição protege actualmente é a das freguesias e dos municípios (uma vez que as regiões administrativas ainda não foram criadas). Da mesma leitura fica-nos a ideia — a merecer ulteriormente melhor atenção — que a prossecução «de interesses próprios das populações respectivas» é o objectivo da acção das autarquias locais.

O art. 239.º consagra o princípio da descentralização administrativa como critério para a regulação das atribuições das autarquias locais e para a competência dos seus órgãos. O que deve entender-se por des-

(500) J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., p. 884.

centralização administrativa para além da necessária devolução de poderes da Administração Central para as autarquias locais é assunto a precisar melhor mais adiante e em conexão com a finalidade das autarquias locais ⁽⁵⁰¹⁾.

O art. 240.º consagra um elemento fundamental da autonomia local. Esta não existiria se as autarquias locais chamadas a exercer a sua acção, no contexto de uma administração pública cada vez mais complexa e custosa, não dispusessem de meios financeiros para levar a cabo as suas tarefas. A autonomia local implica autonomia financeira.

A autonomia local assume na Constituição a forma de uma democracia a nível de base e, assim, as autarquias locais terão como órgãos fundamentais uma assembleia eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos residentes, dotada de poderes deliberativos e de um órgão colegial executivo ⁽⁵⁰²⁾, perante ela responsável (art. 241.º). O carácter democrático ligado à ideia de que o povo é o titular do poder político e o exerce nas formas previstas na Constituição (arts. 10.º, 111.º e 3.º da CRP) resulta ainda do n.º 3 do art. 241.º, ao estabelecer «consultas directas» aos eleitores sobre matérias incluídas na competência exclusiva dos órgãos das autarquias.

A autonomia local implica (exige) ainda a dotação de poder regulamentar próprio (art. 242.º) ⁽⁵⁰³⁾. Poder cujo âmbito se circunscreve à esfera de acção das autarquias locais respectivas e assim terá de ter em conta os limites constitucionais, legislativos e ainda o poder regulamentar das autarquias de grau superior (v. g., municípios em relação às freguesias) ou das autoridades com poder tutelar (Governo no Continente, Governo Regional, nas Regiões Autónomas).

O art. 243.º limita de forma rigorosa a tutela administrativa circunscrevendo-a à «verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos».

Por sua vez, o art. 244.º ⁽⁵⁰⁴⁾ determina — o que se reveste de muita importância para a autonomia — que as «autarquias locais pos-

⁽⁵⁰¹⁾ Cfr., *infra*, Parte III.

⁽⁵⁰²⁾ Um órgão que também poderá ser eleito por sufrágio universal como sucede nos municípios (cfr. art. 252.º).

⁽⁵⁰³⁾ Sobre o significado de tal poder, ver A. QUEBRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1976, polic., pp. 461 e segs.

⁽⁵⁰⁴⁾ Redacção que resulta da 1.ª Revisão Constitucional.

suem quadros de pessoal próprio, nos termos da lei» (n.º 1), estabelecendo ainda que, sem prejuízo da autonomia respectiva, a «lei define as formas de apoio técnico e em meios humanos do Estado às autarquias locais» (n.º 3).

Os preceitos que acabam de ser mencionados ligados entre si (formando um conjunto) dão uma ideia do que deve entender-se por autonomia local. Esta traduz-se, desde logo, numa situação especial das autarquias locais particularmente em relação ao Estado entendido como titular da Administração Central. Tal situação manifesta-se numa relação de não subordinação das autarquias locais em relação ao Estado-Administração. As autarquias locais não são prolongamentos da Administração Central do Estado, formando antes parte de um conjunto mais amplo que é a Administração Pública no seu sentido mais vasto, a qual abrange não só a Administração directa e indirecta ⁽⁵⁰⁵⁾ do Estado, como a administração exercida pelas associações públicas ⁽⁵⁰⁶⁾ e pelas autarquias locais de uma forma autónoma (a Administração autónoma).

Compreende-se bem que se afirme que gozam de autonomia entes públicos territoriais dotados do conjunto de poderes constitucionalmente garantidos, que já mencionámos, e aqui repetimos de forma sucinta. São eles: o poder de dispor de órgãos próprios eleitos democraticamente; o poder de dispor de património e finanças próprias; o poder de dispor de um quadro de pessoal próprio; o poder regulamentar próprio; o poder de exercer sob responsabilidade própria um conjunto de tarefas adequadas à satisfação dos interesses próprios das populações respectivas.

Este conjunto que nos faz recordar o feixe de poderes a que a doutrina alemã correntemente se refere ao falar da autonomia local («Hoheitsrechte») garante à administração local uma situação de não submissão em relação à administração do Estado. Eles constituem aquilo a que poderíamos chamar a vertente defensiva da autonomia local. Por outro lado, esta manifesta-se no exercício de um conjunto importante de tarefas de administração pública as quais constituem aquilo a que poderíamos chamar a sua vertente ofensiva. Importa salientar este último

⁽⁵⁰⁵⁾ A administração indirecta do Estado é ainda frequentemente, e de um ponto de vista territorial, Administração central e mesmo quando é periférica está dependente do Estado-Administração.

⁽⁵⁰⁶⁾ Por exemplo as «Ordens». A figura jurídica «associações públicas» foi introduzida na 1.ª Revisão Constitucional (art. 267.º, n.º 3).

aspecto: autonomia sem exercício, sob responsabilidade própria (livre administração), de um conjunto significativo de assuntos seria um elemento puramente decorativo. A autonomia exige que as autarquias locais sejam dotadas de um vasto conjunto de competências que permitam afirmar que lhes cabe, no conjunto global das tarefas de administração pública, um papel que não pode, de nenhum modo, ser menosprezado.

4. Garantia constitucional da autonomia local

a) *O âmbito geral da garantia: a instituição «autonomia local»*

A garantia constitucional da autonomia local desenvolve-se em vários planos.

A Constituição garante, desde logo, a existência de autarquias locais ao dispor precisamente que «a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais» (art. 237.º, n.º 1). Não garante, no entanto, a subsistência de cada autarquia local em particular. As autarquias locais consideradas isoladamente podem ser extintas ou modificadas territorialmente, bem como podem ser criadas outras novas, como resulta claramente do art. 167.º, al. n), da CRP. O que não pode extinguir-se é a instituição «autarquias locais» (507).

Garante também a Constituição a instituição «autonomia local» ou «autonomia das autarquias locais» ao consagrá-la no art. 6.º, n.º 1, conjugado com os n.ºs 1 e 2 do art. 238.º e ao explicitar no Tít. VIII (Poder Local) da Parte III (Organização do Poder Político), os seus elementos caracterizadores. É mesmo nesta parte que a Constituição é mais detalhada e expressiva (508). Não garante, porém, a cada autarquia um direito de recurso para o Tribunal Constitucional contra violações da respectiva autonomia, ao contrário do que sucede na Lei Fundamental de Bonn (actual art. 93.º, § 1, n.º 4-b)).

(507) Na doutrina alemã fala-se, a este propósito, de uma «institutionelle Rechtssubjektgarantie» (cfr., entre outros, K. STERN, «Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung», in *Handbuch...*, p. 205; B. WIDERA, *Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung gemeindlicher Planungshoheit*, Berlim, 1985, p. 26).

(508) Na doutrina alemã fala-se de uma «objektive Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung» (cfr., entre outros, os autores, obras e locais citados na nota anterior).

Importa salientar ainda, no que toca à garantia constitucional da autonomia não só os preceitos relativos à «reserva legislativa» da Assembleia da República sobre matérias que dizem directamente respeito à administração local, com especial destaque para o relativo ao «estatuto» das autarquias locais, como aquele que limita o poder de revisão constitucional.

b) *A «reserva legislativa» da Assembleia da República em matéria de autonomia local*

Nos termos da Constituição da República Portuguesa, o Governo dispõe de amplos poderes legislativos (art. 201.º) podendo, em regra, legislar concorrentemente com o órgão legislativo por excelência, isto é, a Assembleia da República (509). No entanto, a CRP reservou para a Assembleia da República (AR) a disciplina sobre certas matérias, subtraindo-as à disponibilidade legislativa do Governo, tendo em conta a particular importância de que as mesmas se revestem. Entre elas contam-se algumas directamente respeitantes às autarquias locais.

Deve ter-se presente, entretanto, que, para certas matérias, a reserva de competência legislativa da AR é absoluta (as do art. 167.º da CRP) e para outras a reserva de competência é apenas relativa (as do art. 168.º). Quanto a estas últimas, a competência legislativa cabe à Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, tendo esta de constar de uma «lei de autorização» que defina «o objecto, o sentido, a extensão e a duração» da mesma (art. 168.º, n.º 2).

É matéria da competência exclusiva da AR (reserva absoluta) o regime de criação, extinção e modificação territorial das autarquias locais (al. n) do art. 167.º). A reserva de lei abrange, pois, apenas o *regime* e não a *medida concreta* de criação, extinção ou modificação territorial. Assim se compreende que as regiões autónomas tenham, nos termos da al. j) do n.º 1 do art. 229.º da CRP, o poder de criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respectiva área nos termos da lei (510). É de ter em conta, no entanto, o disposto no art. 249.º da CRP,

(509) J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 4.ª ed., Coimbra, 1986, pp. 571 e 649.

(510) Vamos encontrar este mesmo preceito reproduzido na al. f) do n.º 1 do art. 32.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (na redac-

o qual exige que a criação de municípios, bem como a alteração da respectiva área seja efectuada por lei, sob prévia consulta dos órgãos das autarquias abrangidas. Do debate havido na Comissão Eventual de Revisão Constitucional resulta que houve a preocupação de atribuir à Assembleia da República (e só à Assembleia da República) a competência para, através de lei («lei» e não «resolução» da AR como pretendia antes Jorge Miranda com base no facto de o respectivo diploma não possuir conteúdo normativo) criar ou extinguir municípios, bem como alterar a respectiva área ⁽⁵¹¹⁾.

Outras matérias particularmente sensíveis cobertas por uma reserva absoluta de lei são a da eleição (al. *j*) e a do estatuto (al. *l*) dos titulares dos órgãos das autarquias locais (ambas as alíneas do art. 167.º da CRP) ⁽⁵¹²⁾. Ainda sujeita a uma reserva absoluta da AR está a disciplina reguladora das «consultas directas aos eleitores a nível local» (al. *o*) do art. 167.º).

Abrangidas por uma reserva legislativa da Assembleia da República, mas agora apenas relativa (art. 168.º), estão ainda outras matérias que tocam directamente as autarquias locais. É o caso do regime geral de elaboração e organização dos orçamentos das autarquias locais (al. *p*) do art. 168.º ⁽⁵¹³⁾ e ainda do «estatuto» das autarquias locais, incluindo o regime das respectivas finanças (al. *s*) do art. 168.º). Embora sem uma menção explícita das autarquias locais deve entender-se também que a matéria das «bases do regime e âmbito da função pública» (al. *v*) do art. 168.º diz respeito igualmente às autarquias locais.

Subjacente a todas estas disposições está, ao lado de outras, a ideia de uma melhor garantia da autonomia local. Entende-se que a Assembleia da República, como órgão legislativo supremo, deve regular aquelas matérias que constituem o travejamento da administração autónoma

ção da Lei n.º 9/87, de 26 de Março), e na al. *h*) do n.º 1 do art. 29.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 13/91, de 5 de Junho).

⁽⁵¹¹⁾ Cfr. *Diário da Assembleia da República (DAR)*, II Série, Sup. ao n.º 50, de 6 de Fevereiro de 1982, pp. 1062 (12) a (15).

⁽⁵¹²⁾ A reserva contida nestas alíneas abrange também a eleição dos titulares dos órgãos de soberania e das regiões autónomas (al. *f*) e o estatuto dos titulares dos órgãos de soberania (al. *g*). A matéria do estatuto dos titulares dos órgãos das regiões autónomas cabe aos respectivos estatutos político-administrativos.

⁽⁵¹³⁾ Esta reserva abrange de igual modo os orçamentos do Estado e das regiões autónomas.

local. Doutro modo, elas ficariam à disposição do Governo enquanto órgão legislativo, sendo grande o risco de através do «Governo-legislador» se manifestar o «Governo-administrador», este com natural vocação para submeter a administração local a uma regulamentação limitativa da autonomia. Risco que aumentaria em momentos de crise ou de conflito entre a administração central e a local autónoma.

Matéria especialmente delicada por motivo da determinação do seu conteúdo é a do «estatuto» das autarquias locais, pelo que vai merecer particular atenção.

c) *O estatuto das autarquias locais*

O que deve entender-se por «estatuto» das autarquias locais?

Na redacção primitiva da CRP de 1976 havia um preceito que reservava para a Assembleia da República, sob a forma de reserva relativa (514) a matéria da organização das autarquias locais (al. h) do art. 167.º). Já nessa altura se defendia que o termo «organização» devia ser interpretado em termos amplos por forma a abranger «não só o regime dos órgãos autárquicos, mas também as atribuições das autarquias e a competência dos seus órgãos, isto é, todo o estatuto das autarquias locais» (515).

Após a 1.ª Revisão Constitucional (1982), o «estatuto» das autarquias locais passou a ser expressamente matéria de reserva legislativa da AR (reserva relativa) e do debate havido na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional (CERC) resultou que a inclusão na reserva legislativa da AR do estatuto das autarquias locais teve como finalidade substituir a alínea referente à organização das autarquias locais (516).

Este facto permite-nos estabelecer uma ligação entre «estatuto» e «organização» das autarquias locais e afirmar que esta está incluída naquele. É permite-nos também afirmar que por estatuto se quer dizer algo mais do que mera organização (517).

(514) No texto de então não havia a figura da reserva absoluta.

(515) J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 1978, p. 334.

(516) Cfr. *DAR*, II Série, Supl. ao n.º 44, de 27 de Janeiro de 1982, p. 904 (4).

(517) No debate ocorrido durante a 1.ª Revisão Constitucional houve quem recordasse que o estatuto poderia corresponder pela sua extensão a um Código Administrativo (cfr. *DAR*, II Série, 2.º Supl. ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852 (66)).

Em nenhum lugar da Constituição encontramos, porém, uma noção de «estatuto», embora este termo apareça em vários lugares, com sentidos diferentes. Com efeito, fala-se, no próprio texto constitucional, do «estatuto» dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local» (...) (al. *l*) do art. 167.º), do «estatuto» dos magistrados (al. *q*) do art. 168.º), do «estatuto» das empresas públicas (al. *x*) do art. 168.º), do «estatuto» único dos juizes dos tribunais judiciais (art. 217.º, n.º 1), do «estatuto» próprio do Ministério Público (art. 221.º, n.º 2), dos «estatutos» político-administrativos das regiões autónomas (arts. 6.º, n.º 2, e 228.º, n.º 1), do «estatuto» de Macau (art. 292.º). A palavra «estatuto» aparece ainda na CRP em epígrafe, falando-se então de «estatuto» dos titulares de cargos políticos (art. 120.º), de «estatuto» e eleição do Presidente da República (Cap. I do Tít. II da Parte III — arts. 123.º a 135.º) e de «estatuto» e eleição da Assembleia da República (Cap. I do Tít. III da Parte III — arts. 150.º a 163.º).

O termo «estatuto» aparece, pois, na CRP, ora aplicada a pessoas individuais que exercem determinadas funções, ora a pessoas colectivas e mesmo a órgãos⁽⁵¹⁸⁾. Em todos os casos parece existir, porém, um denominador comum que consiste no facto de, com o estatuto, se pretender definir o «status», a posição jurídica (os direitos e deveres essenciais) dos respectivos destinatários (categorias de pessoas individuais, pessoas colectivas ou órgãos).

Não é de estranhar, porém, que seja o «estatuto» das pessoas colectivas públicas (nomeadamente das regiões autónomas) aquele que mais nos pode aproximar do que deve entender-se por estatuto das autarquias locais, como pessoas colectivas públicas territoriais que também são. Ora, se compulsarmos, p. ex., o Estatuto da Região Autónoma dos Açores (Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, revisto pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março) ou o da Madeira (Lei n.º 13/91, de 5 de Junho) verificamos que se trata de diplomas que contêm, para além de alguns princípios gerais relativos à caracterização político-administrativa das respectivas Regiões, regras relativas aos órgãos regionais, respectiva composição, estatuto dos seus membros, poderes (competências) e funcionamento, para além de regras relativas às relações entre os órgãos de soberania e

(518) Órgãos unipessoais, como o Presidente da República e órgãos colegiais, como a Assembleia da República.

os órgãos regionais, regime económico e financeiro, finanças e bens da região. Ou seja, o estatuto define, dentro do quadro constitucional, as regras essenciais respeitantes à autonomia regional. Ele constitui, neste sentido, a «lei fundamental» da respectiva região.

Convém referir, no entanto, que num aspecto importante o «estatuto» de uma região autónoma se afasta do «estatuto» das autarquias locais. Enquanto aquele é expressão de uma certa autonomia estatutária (a elaboração do projecto de Estatuto cabe à Assembleia Regional respectiva, bem como a iniciativa da sua alteração), o das autarquias locais é ditado pelo poder legislativo não se podendo falar aqui de uma autonomia ou poder estatutário. O Prof. Afonso Queiró escreve a este propósito, e em sede de «fontes de direito administrativo», que hoje os entes públicos menores, nomeadamente as autarquias locais, não possuem autonomia estatutária, não se podendo falar neste ponto, por isso, de «estatutos» como fonte de direito administrativo. O estatuto dos entes menores contendo nomeadamente a sua organização, a competência dos seus órgãos, a definição dos seus fins e meios para os atingir é fixado por lei ou regulamentos gerais ⁽⁵¹⁹⁾.

Estamos agora em melhores condições para compreender o que deve entender-se por «estatuto» das autarquias locais. Este cumpre hoje em relação às autarquias a função que os «estatutos» cumpririam se houvesse autonomia estatutária. O estatuto é a «carta» uniforme aplicada a todas as autarquias locais ⁽⁵²⁰⁾.

Só que o legislador não é livre na definição do estatuto das autarquias locais (como estas não o seriam, aliás, se gozassem de autonomia estatutária). Ele tem de respeitar sempre a arquitectura constitucional das autarquias locais. Tem de respeitar fundamentalmente a sua posição no ordenamento jurídico-constitucional e, por isso, o estatuto é a concretização, em termos de regras essenciais, da garantia institucional da autonomia local. Deve tocar as matérias que são essenciais para assegurar a autonomia, mas também só elas.

⁽⁵¹⁹⁾ A. QUEIRÓ, *Lições...*, pp. 394 e segs.

⁽⁵²⁰⁾ Regê assim, como refere A. Queiró, o princípio da uniformidade (*Lições...*, p. 396), o que não impede, como é natural, que a lei permita o estabelecimento de algumas especialidades de estrutura e organização dentro do regime estatutário geral, abrangendo aspectos não essenciais.

Essas regras essenciais — materialmente estatutárias — são desde logo, as que respeitam à sua organização, às suas atribuições e à competência dos respectivos órgãos e ao seu funcionamento; pertencem também ao estatuto, por serem elemento da autonomia, as regras essenciais referentes ao poder regulamentar próprio, à tutela, às finanças e ao pessoal próprio. São ainda do âmbito do estatuto matérias que estão autonomizadas do preceito constitucional a ele referente (a já referida al. *s*) do n.º 1 do art. 168.º), mas que são decisivas para definir a sua posição jurídica (a sua autonomia) dentro do ordenamento jurídico, tais como as relativas ao regime de criação, extinção e modificação territorial, às eleições dos órgãos e referendo local e ao regime de elaboração e organização dos orçamentos⁽⁵²¹⁾. Neste sentido pode definir-se também «estatuto das autarquias locais» como o conjunto das regras que lhe determinam no essencial a condição e o regime jurídico⁽⁵²²⁾. Pode mesmo imaginar-se um diploma contendo todas as matérias estatutárias das autarquias locais⁽⁵²³⁾. Não é isso, contudo, o que sucede entre nós, estando as matérias do estatuto distribuídas por vários diplomas.

Estamos agora em condições de afirmar que a al. *s*) do n.º 1 do art. 168.º da CRP não inclui todas as matérias que formam o estatuto das autarquias locais mas apenas parte delas, mais concretamente as que respeitam à sua organização, abrangendo a composição dos respectivos órgãos e seu funcionamento, atribuições e competências, organização dos serviços e quadro de pessoal e tutela. A importância de que se reveste o estatuto das autarquias locais justificava que ele constituísse uma matéria

(521) Estas matérias estão autonomizadas ora porque a CRP instituiu em relação a elas uma reserva qualificada (reserva absoluta), ora porque estão ligadas à regulação de matérias semelhantes de outros entes e órgãos.

(522) G. CORNU, *Vocabulaire Juridique*, Paris, 1987, p. 759.

(523) Nesse sentido cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 2.º vol., 2.ª ed., pp. 385/386, e 3.ª ed. revista, p. 888. Tratar-se-ia de um «código de poder local» ou «estatuto das autarquias locais». De notar, porém, que tal diploma teria de revestir a forma de Lei da Assembleia da República pois conteria matérias de reserva absoluta desta como, p. ex., eleições autárquicas. De notar ainda que a expressão «estatuto das autarquias locais» não pode fazer-nos esquecer que o estatuto das freguesias não é o mesmo que o dos municípios e que assim dentro de um mesmo diploma teríamos, pelo menos actualmente (enquanto as regiões administrativas não forem criadas), o estatuto das freguesias e o estatuto dos municípios, com partes comuns certamente, mas também com partes específicas.

da competência exclusiva (sob a forma de reserva absoluta) da Assembleia da República. Lida-se aqui não só com um princípio fundamental da Constituição (art. 6.º, n.º 1), mas também com um limite material de revisão constitucional (art. 288.º, al. *n*). Não se entendeu, assim, em sede de revisão constitucional e, por isso, o Governo também pode legislar sobre ela, desde que obtida a respectiva autorização legislativa e foi o que sucedeu, em parte, entre nós.

O Governo na qualidade de órgão legislativo deu parcialmente cumprimento à actual al. *s*) do n.º 1 do art. 168.º ao publicar, ao abrigo de uma lei de autorização legislativa (Lei n.º 19/83, de 6 de Setembro), os seguintes decretos-leis: Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, também conhecido por «Lei das Autarquias Locais» que regula essencialmente a organização das autarquias locais, bem como as suas atribuições e competências dos respectivos órgãos; o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março⁽⁵²⁴⁾, sobre as finanças locais (a al. *s*) inclui expressamente no estatuto das autarquias locais o regime financeiro destas); o Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, respeitante à organização e funcionamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais (matéria intimamente ligada ao quadro de pessoal próprio instituído pelo n.º 1 do art. 244.º da CRP, após a 1.ª revisão constitucional); e ainda o Decreto-Lei n.º 77/84 de 8 de Março, referente à matéria de investimentos públicos com a finalidade de delimitar e coordenar actuações (matéria muito ligada às finanças locais). A Lei n.º 19/83 autorizava ainda o Governo a rever o regime de tutela, mas nesta parte a autorização não foi utilizada, tendo sido esta matéria objecto, posteriormente, da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro. Deste modo, os diplomas que concretizam o estatuto das autarquias locais nos termos da actual al. *s*) do n.º 1 do art. 168.º da CRP são essencialmente os agora referidos⁽⁵²⁵⁾ merecendo atenção particular o Decreto-Lei n.º 100/84 pelas dificuldades de interpretação que em matéria de atribuições e competências tem suscitado.

O principal problema é o de saber se ele contém a matéria própria de estatuto relativa a atribuições das autarquias locais e competências

(524) Este diploma foi, entretanto, substituído pela Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro.

(525) Não se podendo esquecer ainda, apesar de anterior, o Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, posteriormente alterado nomeadamente pela Lei n.º 14-B/85, de 10 de Julho, que regula a matéria das eleições para as autarquias locais.

dos respectivos órgãos ou se tal matéria ficou — pelo menos, parcialmente — de fora, sendo necessários outros diplomas ao abrigo da al. *s*), já mencionada, para a regular devidamente. Para esclarecer esta questão vejamos o que dispõe este diploma.

No que toca a «atribuições» o Decreto-Lei n.º 100/84 limita-se a prescrever no n.º 1 do seu art. 2.º que «é atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas», enumerando a título exemplificativo («designadamente») e de forma muito ampla algumas matérias como, p. ex., o «desenvolvimento» (al. *b*)), o «abastecimento público» (al. *c*)), a «saúde» (al. *e*)), a «educação e ensino» (al. *f*)), a «protecção à infância e à terceira idade» (al. *g*)), a «cultura, tempos livres e desporto» (al. *h*)), a «defesa e protecção meio ambiente (...)» (al. *i*) e a «protecção civil» (al. *j*)).

Acrescenta o n.º 2 do mesmo art. 2.º que o disposto no n.º 1 concretiza-se «no respeito pelo princípio da unidade do Estado e pelo regime legalmente definido de delimitação e coordenação de actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos». Lendo o Decreto-Lei n.º 77/84, que é o diploma para que remete este número, verificamos que respeita essencialmente a atribuições dos municípios (e só destes) em matéria de investimentos públicos (articulada com o sistema de planeamento art. 5.º). Em concreto este diploma, na parte em que especialmente nos interessa aqui focar, define «competências» ⁽⁵²⁶⁾ dos municípios em matéria de investimentos (art. 8.º) e em matéria de planeamento e urbanismo (diversas alíneas dos arts. 6.º e 10.º) sendo certo que, entretanto, o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, revogou expressamente as alíneas dos arts. 6.º e 10.º que respeitavam ao planeamento municipal (planos directores) e ao urbanismo. É extensa a lista de domínios em que cabe exclusivamente aos municípios fazer investimentos (art. 8.º), implicando a maior parte deles a realização de obras e equipamentos, mas o Decreto-Lei não garante, nem sequer define competências ou atribuições para gerir os serviços de que esses equipamentos são suporte. Numa

⁽⁵²⁶⁾ Embora a doutrina portuguesa faça uma clara distinção entre atribuições (das pessoas colectivas) e competências (dos órgãos) entendendo por atribuições os fins a prosseguir pelos entes públicos e por competências os poderes dos órgãos para os levar a cabo (cfr., por todos M. CAETANO, *Manual...*, Tomo 1, pp. 211 e segs.) o legislador não segue, com rigor, essa distinção e fala frequentemente em competências num sentido amplo que abrange também as atribuições.

palavra, este diploma diz-nos, p. ex., que cabe aos municípios construir centros de saúde e estabelecimentos escolares do ensino básico, mas nada diz sobre as «competências» dos municípios relativas aos serviços de saúde prestados a partir de tais centros ou relativas ao ensino prestado nos estabelecimentos escolares. Em resumo, este diploma completa de certo modo o Decreto-Lei n.º 100/84 em matéria de investimentos e — enquanto não foi revogado nessa parte — de planeamento urbanístico, não deixando de ser contudo um diploma fundamentalmente ligado a aspectos financeiros, assim, se explicando que, na sua génese, esteja um preceito (o art. 10.º, n.º 1) da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, que foi a primeira Lei de Finanças Locais (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 77/84).

Vista a matéria de «atribuições» regulada essencialmente no art. 2.º do Decreto-Lei n.º 100/84 que nos diz este diploma sobre «competências» dos órgãos das autarquias locais?

Se lermos os preceitos que a elas se referem (art. 15.º, relativo à Assembleia de Freguesia; art. 27.º, relativo à Junta de Freguesia; art. 39.º, relativo à Assembleia Municipal; art. 51.º, relativo à Câmara Municipal) verificamos que são escassas e desgarradas as competências referentes a tarefas de acção administrativa, ou seja, não encontramos lá as competências que os órgãos municipais e mesmo paroquiais exercem regularmente no desenvolvimento da sua quotidiana actividade administrativa («Handlungskompetenzen»). Vemos sim que grande parte dos preceitos se referem a assuntos internos (regimentos, eleição de vogais ou de vereadores a tempo inteiro), assuntos jurídicos e judiciais, finanças (p. ex., elaboração e aprovação de orçamentos ou contas de gerência), serviços (dirigir os), relações com outros órgãos, etc. Ou seja, em vão procuraremos neste diploma, ou no Decreto-Lei n.º 77/84, a regulação substantiva das tarefas administrativas com indicação das atribuições e competências que lhes servem de suporte ⁽⁵²⁷⁾.

Ora, assim sendo, coloca-se o problema: pode dizer-se que a matéria estatutária de atribuições e competências está regulada nos diplomas referidos ou importa que, sempre que se regulem atribuições e competências das autarquias locais, se utilize o processo legislativo qualificado que resulta da al. s) do n.º 1 do art. 168.º da CRP?

⁽⁵²⁷⁾ Isto mesmo reconhecem J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., p. 888.

Entendemos que a matéria estatutária de atribuições das autarquias locais e competências dos respectivos órgãos consta já dos Decretos-Leis n.ºs 100/84 e 77/84 e isto porque o *estatuto* não exige de nenhum modo que dele conste tudo o que respeita às atribuições e competências das autarquias, mas apenas o essencial. É o essencial sobre atribuições está definido no art. 2.º do Decreto-Lei n.º 100/84 ao fixar uma cláusula geral de atribuições, exemplificando alguns sectores onde ela se pode manifestar e remetendo ainda, em aspectos mais concretos, para o Decreto-Lei n.º 77/84. É certo que estes diplomas poderiam ir mais longe. Poderiam, como fazia o antigo Código Administrativo (1940), e faz por exemplo a actual lei de regime local espanhola (528), indicar mais concretamente as matérias que constituíam atribuições das autarquias locais. Poderiam, seguir um caminho paralelo ao do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores que, depois de referir, em matéria legislativa, uma cláusula geral de competência (interesse específico) no art. 32.º, al. c), do Estatuto, indica logo a seguir, a título exemplificativo, uma extensa lista de matérias consideradas de interesse específico (art. 33.º) (529). As leis estatutárias que temos estado a referir não seguiram esse caminho e ficaram por uma definição geral e abstracta. Porém tal definição é, a nosso ver, suficiente pois nela cabem todas as atribuições das autarquias locais respeitantes aos interesses próprios das populações respectivas. Aliás, dificilmente uma lei estatutária poderia esgotar a matéria das atribuições das autarquias locais e nomeadamente dos municípios. Não se pode esquecer que estamos perante pessoas colectivas de fim múltiplo e não de fim único, sendo certo que tais pessoas colectivas territoriais têm um domínio de actuação tendencialmente ilimitado. Acresce que a eventual enumeração de atribuições não significaria nem que só elas coubessem no âmbito das atribuições

(528) Cfr., quanto aos municípios, o art. 25.º da Lei 7/1985, de 2 de Abril. Este preceito deve ser conjugado com o art. 2.º e o art. 5.º da mesma lei. De todos eles resulta que o «regime substantivo das funções e dos serviços» das autarquias locais (municípios e províncias) resulta nomeadamente da «legislação do Estado e das Comunidades Autónomas segundo a distribuição constitucional de competências».

(529) O mesmo sucede com o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de Junho (arts. 29.º, al. d), e 30.º). Não assim com o Estatuto Provisório da Madeira que não fazia uma listagem das matérias de interesse específico.

Esse legislador poderá ser a Assembleia da República dados os seus largos poderes legislativos e em certos casos só ela, se a matéria a regular for da sua competência exclusiva (reserva absoluta), e poderá ser o Governo, enquanto órgão legislativo, se a matéria a regular se contiver dentro dos seus poderes legislativos (ou se receber autorização para tal no caso de se tratar de matéria de reserva relativa da Assembleia da República) (532).

Afastamo-nos, deste modo, do pensamento daqueles que porventura defendam que toda a matéria relativa a atribuições e competências dos órgãos das autarquias locais é da competência reservada da Assembleia da República (reserva relativa) (533). Na base deste entendimento está a ideia — a nosso ver incorrecta — de que existe uma matéria administrativa que cabe na noção de «interesses próprios» que deve ser regulada pela AR por fazer parte da essência da autonomia local. Não se compreenderia — afirma-se — que essa matéria fosse colocada na disponibilidade legislativa normal do Governo.

Como, igualmente, nos afastamos daqueles que porventura defendam que é preciso distinguir entre as atribuições e competências das autarquias locais respeitantes a matérias que constituem o «núcleo essencial» da autonomia e as atribuições e competências relativas a matérias colocadas fora desse núcleo. Em relação às primeiras, e só a elas, existiria uma reserva legislativa da AR. Na verdade, também na base desta concepção está a ideia de que existe uma matéria administrativa que constitui o núcleo essencial (e por isso intocável) da autonomia (534), ideia que não

(532) E poderá mesmo, se bem interpretamos, a Assembleia Regional dos Açores, mas neste caso quando for necessário — e na medida em que o for — adaptar a regulação da matéria aos interesses específicos da região autónoma. Com efeito, dispõe a al. c) do n.º 1 do art. 32.º, conjugada com a al. b) do art. 33.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores que a Assembleia Regional pode alterar as atribuições das autarquias locais ou a competência dos respectivos órgãos. Isto deve ser entendido não como um poder da Assembleia Regional para legislar directamente sobre atribuições e competências mas para adaptar as mesmas à região autónoma. No sentido da inconstitucionalidade desta disposição cfr. JORGE MIRANDA, «O Interesse Específico das Regiões Autónomas», in *A Autonomia como fenómeno cultural e político*, Angra do Heroísmo, 1987, p. 115.

(533) É o que parece depreender-se de J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed. revista, p. 886. Em sentido diferente, defendendo um conceito de estatuto que acompanhamos, cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, «Distribuição»..., p. 25.

(534) Esta concepção encontra inspiração na doutrina alemã.

defendemos. Não se pode falar de matérias essenciais ou não essenciais, mas apenas da existência ou não de interesses próprios das populações das autarquias locais, nas mais diversas matérias de administração pública.

O essencial, em sede de autonomia local, no que toca a atribuições e competências é que sejam conferidas aos municípios (e outras autarquias locais) as atribuições e competências respeitantes aos interesses próprios existentes nas matérias administrativas que o legislador regule, deixando-se ainda um espaço livre (n.º 1 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 100/84) para actuação das autarquias locais naqueles domínios não cobertos por legislação estadual e que toquem igualmente interesses das populações respectivas. Deste modo, o legislador competente para regular uma determinada matéria tem o dever constitucional de verificar, sempre, se nela existem interesses próprios das comunidades locais e, em caso afirmativo, tomar em consideração tais interesses, conferindo às autarquias locais as atribuições e competências adequadas à respectiva satisfação.

Daqui resulta também que se acompanhamos o pensamento de Sérvulo Correia ao escrever que as atribuições das autarquias locais e competências dos seus órgãos vêm hoje reguladas no Decreto-Lei n.º 100/84, já não acompanhamos a ideia de que a «lei» para o qual remete o art. 239.º da CRP são os referidos Decretos-Leis n.ºs 100/84 e 77/84⁽⁵³⁵⁾. Este autor vai mesmo mais longe e parece identificar «estatuto» das autarquias locais e «atribuições e organização das autarquias locais bem como a competência dos respectivos órgãos», estabelecendo assim uma relação directa entre a al. s) do n.º 1 do art. 168.º e o art. 239.º da CRP⁽⁵³⁶⁾. Tal entendimento é demasiado restritivo da ideia de estatuto afastando-se daquela que atrás expusemos.

Também inaceitável é a consequência que o mesmo conceituado autor retira, em matéria de atribuições, da sua concepção de estatuto. Este, uma vez definido pela forma indicada, garantiria às autarquias locais uma «reserva de normação», no sentido de que só as autarquias locais poderiam regular de forma autónoma as matérias que estatutariamente (fundamentalmente o Decreto-Lei n.º 100/84) lhes estariam reser-

(535) SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual...*, pp. 265/266.

(536) SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual...*, p. 273.

vadas (537). Tal reserva impor-se-ia constitucionalmente ao legislador que não poderia invadir esse domínio. Apenas é admitida uma excepção: naquelas matérias em que estão em causa interesses que possuem uma dimensão nacional (como é o caso, que expressamente aponta, dos loteamentos) seria de admitir uma intervenção do legislador para regular a matéria. Mas só neste caso, pois diz logo a seguir: «Excluídas, porém, as matérias que pelas razões expostas careçam de disciplina normativa a nível nacional embora com execução relegada para os órgãos autárquicos, e traçado o quadro estatutário das autarquias através de lei ou leis emitidas para dar cumprimento ao art. 239.º da Constituição fica, em tudo aquilo que a lei remete para as atribuições das autarquias e para a competência dos seus órgãos, delimitado um espaço «garantido» às comunidades locais» (538).

A nosso ver, este entendimento parece esquecer que, nos nossos dias, as mais importantes matérias de administração pública (e que estão mencionadas a título exemplificativo no art. 2.º do Decreto-Lei n.º 100/84 como constituído atribuições das autarquias locais) tocam interesses nacionais e que, por isso, se torna necessária a intervenção da lei a qual não deve, como sustenta Sêrvulo Correia, «relegar» aspectos de execução para os órgãos autárquicos mas antes, cumprindo exactamente o disposto no art. 2.º, conferir-lhes atribuições e competências no que toca aos interesses que são próprios das populações respectivas. É, pois, um entendimento totalmente diferente. Na base da concepção de Sêrvulo Correia está afinal, e mais uma vez, a ideia de «matérias que exclusivamente respeitam aos interesses próprios» (539) das populações das autarquias e que, por isso, apenas pelos órgãos destas devem ser reguladas no uso do poder regulamentar autónomo que a CRP lhes atribuiu no art. 244.º

O entendimento que defendemos não exige pois, nem que se tenha de seguir um caminho legislativo formalmente qualificado (reserva legislativa da al. s) do n.º 1 do art. 168.º da CRP) para conferir toda e qualquer atribuição e competência às autarquias locais ou, pelos menos, aquelas consideradas essenciais, nem que se proíba o legislador de inter-

(537) SÊRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual...*, pp. 267 e 275.

(538) SÊRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual...*, pp. 274/275.

(539) SÊRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual...*, p. 275.

vir no espaço reservado à «normação autónoma» das autarquias locais pelas leis estatutárias, no entendimento que lhe dá Sérvulo Correia.

No primeiro caso (exigência de diplomas legislativos qualificados), não só se iria ao arrepio da prática legislativa no nosso país em que é normal o Governo conferir atribuições e competências às autarquias locais quando, no exercício dos seus amplos poderes legislativos, regula matérias administrativas, como poderia produzir-se o efeito perverso de o Governo, para evitar problemas de inconstitucionalidade, «fugir» a conferir atribuições e competências às autarquias ao regular matéria em que existissem interesses próprios destas ⁽⁵⁴⁰⁾. No segundo caso, o legislador quer fosse a Assembleia da República, quer o Governo estaria excessivamente comprimido no seu campo de acção tendo de recorrer frequentemente à invocação da existência de interesses nacionais para evitar questões de inconstitucionalidade.

Não parece, pois, que deva ser qualquer desses caminhos o indicado. O que deve exigir-se aos diversos órgãos com poder legislativo é que tenham em conta, ao exercer a sua função, os interesses próprios das autarquias na matéria que é objecto de legislação ⁽⁵⁴¹⁾. Ou seja, que respeitem o princípio constitucionalmente consagrado da descentralização administrativa (art. 239.º). Nos termos de tal princípio, o exercício das tarefas administrativas deve caber de preferência às autarquias que estão mais próximas dos cidadãos, salvo exigências de uma realização a nível administrativo superior ditadas pela natureza da tarefa ou por razões de eficácia.

Está também afastada a regulação de atribuições e competências por via regulamentar, mas isso por força do princípio da autonomia que exige uma relação de não subordinação da administração local à administração estadual ou regional e que, desse modo, seria posta em causa.

d) *A autonomia das autarquias locais como limite material de revisão constitucional*

A CRP não se contenta com dedicar largo espaço à matéria da administração local autárquica estabelecendo, em sede de princípios fun-

⁽⁵⁴⁰⁾ Além disso, teria de considerar-se inconstitucional a al. b) do art. 33.º do Estatuto dos Açores, pois é vedado às regiões autónomas legislar sobre matérias reservadas à Assembleia da República.

⁽⁵⁴¹⁾ Repare-se que não falámos, nem precisámos de falar em interesses locais ou exclusivamente locais das autarquias.

damentais, a respectiva autonomia e explicitando os seus elementos constitutivos no Tít. VIII da Parte III. Vai mais longe ainda e estabelece na al. n) do art. 288.º que as leis de revisão constitucional deverão respeitar a «autonomia das autarquias locais».

Esta última disposição exprime como que uma «garantia absoluta» da instituição autonomia das autarquias locais devendo ser entendida como uma afirmação da importância que ela assume na estruturação do Estado de direito democrático (art. 2.º da CRP). Dela deve depreender-se que o Estado de direito que entre nós vigora, baseado na dignidade da pessoa humana e na soberania popular, não dispensa a autonomia local, sendo esta um elemento constitutivo do mesmo ⁽⁵⁴²⁾. A separação vertical dos poderes que a autonomia local exprime é, conseqüentemente, indispensável à caracterização do Estado republicano saído da Constituição de 1976.

No entanto, deve ter-se presente que o limite material de revisão constitucional não abrange necessariamente todas as categorias de autarquias locais e nem sequer a mais tradicional delas, o «município». O limite material abrange apenas as autarquias locais em geral e, assim, se por virtude de alteração do actual art. 238.º, o município ou a freguesia deixassem de fazer parte do elenco das autarquias locais, a garantia que resulta da al. n) do art. 288.º da CRP deixaria de cobrir as categorias suprimidas. De qualquer modo, e particularmente no que toca ao município, que é a autarquia local de maior significado histórico e de maior importância na nossa administração local autónoma, não seria facilmente concebível a sua eliminação das categorias de autarquias locais.

⁽⁵⁴²⁾ Neste sentido, cfr. o que dissemos no n.º 2 deste capítulo.

PARTE III
A ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

CAPÍTULO I

REGIME GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS

1. Introdução

O regime actual da administração local autárquica resulta, fundamentalmente, do desenvolvimento legislativo dos preceitos constitucionais a ela respeitantes e dos contributos dados pela jurisprudência e pela doutrina. É esse regime que vai ser objecto de atenção abordando-se, em primeiro lugar, as autarquias locais em geral e focando depois, em capítulos sucessivos, as especialidades próprias dos municípios e das freguesias, fazendo uma referência breve às regiões administrativas e a outras formas de organização autárquica e terminando com uma alusão a algumas modificações previsíveis na nossa administração local actual.

Existe, hoje, um apreciável leque de importantes diplomas sobre a administração local autárquica cuja leitura e interpretação é indispensável para conhecer este nível de Administração Pública. Podemos avançar, desde já, que a maior parte deles envolve as duas categorias de autarquias locais existentes (municípios e freguesias), mas vários outros dirigem-se exclusivamente aos municípios (p. ex., associações de municípios e pessoal dirigente das autarquias locais) ou de forma predominante a estes (p. ex., finanças locais). Efectivamente, os municípios são a autarquia local por excelência na expressão de um acórdão do TC⁽⁵⁴³⁾ e isso revela-se claramente na legislação. Acresce ainda a existência de um

(543) Ac. do TC n.º 358/92, publicado no *DR*, I Série-A, n.º 21, de 26 de Janeiro de 1993, p. 301. Referindo-a também como a autarquia local mais importante, cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed. revista, 1993, p. 904.

número muito vasto de outros diplomas, cuja enumeração não só seria praticamente impossível de efectuar como saíria fora do âmbito deste trabalho, que conferem atribuições e competências, impõem obrigações e concedem faculdades às autarquias locais. Está aqui a regulamentação mais extensa da administração local e convém referir que ela privilegia também, de forma clara, os municípios. Importantes domínios de actividade administrativa estão-lhes reservados e a justificação para tal pode encontrar-se, muitas vezes, no facto de eles possuírem a dimensão mais adequada para a realização dessas tarefas. Não devemos perder de vista que a complexidade das tarefas administrativas requer meios financeiros, humanos e técnicos que uma autarquia de pequena dimensão como é, normalmente, a freguesia não está em condições de exercer devidamente.

No direito relativo à administração local autónoma é necessário ter ainda em conta a ratificação da Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada no âmbito do Conselho da Europa, em 15 de Outubro de 1985, e que está em vigor, no nosso país, desde 1 de Abril de 1991, dado o disposto no n.º 3 do art. 15.º da Carta, que determina a entrada em vigor desta — para os Estados que, como o nosso, exprimiram posteriormente o seu consentimento — no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses, após a data do depósito do instrumento de ratificação. Efectivamente, este depósito por parte do Estado português ocorreu em 18 de Dezembro de 1990 (cfr. Aviso n.º 13/91, publicado no *DR*, I Série-A, de 1 de Fevereiro) ⁽⁵⁴⁴⁾.

2. Noção de autarquias locais

As autarquias locais são, nos termos do art. 237.º, n.º 2, da CRP, «pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas». Trabalhando mais apuradamente este conceito Freitas do Amaral refere que elas são «pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em certas circunscrições do ter-

⁽⁵⁴⁴⁾ Os diplomas relativos à ratificação (Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 e Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de Outubro, foram publicados no *DR*, de 23 de Outubro de 1990.

ritório nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes» (545). Esta definição tem a vantagem de pôr em destaque os elementos da noção de autarquia que são a população, o território, a prossecução de interesses próprios e a existência de órgãos representativos.

A população é constituída pelos *portugueses residentes* no respectivo território. Não é, com efeito, a naturalidade que confere a qualidade de membro de uma autarquia a uma pessoa, com os direitos nomeadamente de natureza política daí decorrentes, mas a nacionalidade e a residência. Quanto à nacionalidade é de ter em conta, porém, o disposto no n.º 4 do art. 15.º da CRP, introduzido pela revisão de 1992, que permite a atribuição, por lei, de capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos das autarquias locais a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade (546). Deste preceito, decorrente do Tratado da União Europeia, resulta que cidadãos estrangeiros, nomeadamente dos países comunitários, desde que residentes em Portugal, podem ser munícipes ou «fregueses» (547) das autarquias onde residem, com o direito correspondente de participar na vida das mesmas (548). Este preceito, quando aplicado, dará direitos a um estrangeiro residente numa determinada autarquia que um cidadão português dela natural, mas lá não residente, não terá. Quanto à residência, ela deve ser *habitual* na área da autarquia de modo a permitir a inscrição no recenseamento eleitoral que é elaborado, no continente e nas Regiões Autónomas, ao nível da freguesia (arts. 10.º e 11.º, n.º 2, al. a), da Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro). A segunda residência ou o local de tra-

(545) D. FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, vol. I, p. 415.

(546) O n.º 3 do mesmo art. 15.º da CRP permite também a atribuição, mediante convenção internacional, de direitos da mesma natureza aos cidadãos dos países de língua portuguesa. Voltaremos a este assunto a propósito de eleições autárquicas.

(547) Não há para os membros das freguesias uma expressão consagrada equivalente à de munícipes e a expressão paroquianos, que por vezes se usa, é mais do âmbito eclesiástico. Sobre a distinção entre meros habitantes e munícipes, cfr., no direito alemão, R. STÖBER, *Kommunalrecht*, Heidelberg, 1987, pp. 56 e segs.

(548) É certo que os munícipes também têm deveres como os de pagar impostos locais, mas estes deveres estendem-se também a não munícipes desde que tenham, p. ex., bens no território municipal, estando sujeitos, nesse caso, ao pagamento da contribuição autárquica.

balho não conferem «direito de pertença» a uma autarquia. Também um cidadão português residente no estrangeiro (ou no território de Macau) pode aí inscrever-se no recenseamento eleitoral de acordo com a Lei n.º 69/78 mas não ficará, por esse facto, a pertencer a uma autarquia do continente ou das regiões autónomas, ainda que seja a da sua naturalidade ⁽⁵⁴⁹⁾.

O território de uma autarquia local é constituído por uma porção do território nacional devidamente delimitada (circunscrição administrativa), permitindo definir a população respectiva e dentro do qual os órgãos representativos exercem os poderes que lhe são atribuídos.

A prossecução de interesses comuns é elemento indispensável do conceito de autarquia local. A população e o território são elementos necessários mas não «fazem» uma autarquia. Esta só toma consistência quando a população assente num determinado território assume como tarefa comum a satisfação de interesses próprios decorrentes da vida em comunidade. Não dizemos interesses próprios «resultantes da «vizinhança» porque entendemos que de «vizinhos» só poderemos falar, com propriedade, a propósito das freguesias (e mesmo, dentro destas, tendo em consideração apenas os respectivos lugares ou ruas), não se adequando essa expressão aos moradores dos municípios, dada a dimensão que eles possuem. Mas podemos falar de autarquias, sejam municípios ou freguesias, como de comunidades locais com problemas e aspirações comuns que «ligam» os respectivos habitantes ⁽⁵⁵⁰⁾. O sentimento de pertença a essa comunidade fundamenta a autarquia, enquanto a ausência dele dissolve-a e pode dar lugar à constituição de outra ou outras.

Finalmente é a existência de órgãos representativos da população respectiva que completa a noção de autarquia local. Sem órgãos representativos não teríamos já uma autarquia mas apenas, desde que reunidos os restantes elementos, uma autarquia em gestação. Esta só nasce quando pode exprimir a sua voz através de órgãos que o representem. A organização democrática do Estado exige, quanto a este aspecto, que,

⁽⁵⁴⁹⁾ Embora possa ser eleito para os respectivos órgãos, como veremos ao tratar o tema da capacidade eleitoral passiva.

⁽⁵⁵⁰⁾ A noção de habitante é, no entanto, mais ampla que a de membro de uma autarquia, pois não formam a população desta os habitantes de segunda residência, nem os estrangeiros (a não ser nos casos previstos no art. 15.º da CRP).

pelo menos, um desses órgãos (assembleia dotada de poderes deliberativos) resulte de eleição por sufrágio universal, directo e secreto dos «cidadãos residentes» (art. 241.º, n.º 2, da CRP) e, apenas em casos de excepção, se admite a existência de órgãos nomeados (é o que sucede, p. ex., com as «comissões instaladoras» de novos municípios e freguesias e com as «comissões administrativas» subsequentes à dissolução de órgãos executivos previstas no art. 13.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, relativa à tutela administrativa das autarquias locais).

3. Criação, modificação e extinção das autarquias locais

O direito de autonomia das autarquias locais não garante o direito à existência de cada uma delas como tivemos o cuidado de referir ao tratarmos da garantia constitucional da autonomia local⁽⁵⁵¹⁾.

Assim, nada impede a criação de novas autarquias locais nem a modificação e extinção das actualmente existentes. O que está impedido é a alteração do actual mapa territorial das autarquias locais sem observância de algumas regras constitucionalmente estabelecidas. Desde logo, o regime relativo a esta matéria é da exclusiva competência da AR, sob a forma de reserva absoluta (art. 167.º, al. n), da CRP). Por outro lado, a criação, modificação ou extinção em concreto das autarquias locais, no que toca aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, é da competência das respectivas regiões autónomas, embora com respeito, como é óbvio, pelo regime legal estabelecido pela AR (art. 229.º, n.º 1, al. j), da CRP).

O regime legal actualmente vigente não consta de uma lei apenas, existindo uma lei recente sobre o regime jurídico da criação de freguesias (Lei n.º 8/93, de 5 de Março) e uma lei quadro da criação de municípios (Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro). Uma lei mais antiga, parcialmente revogada no que toca ao regime jurídico das freguesias, determina, por sua vez, as regras para a elevação de povoações a vilas e a de vilas a cidades (Lei n.º 11/82, de 2 de Junho). De referir ainda uma lei quadro das regiões administrativas (Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto) regulando, para além de outras matérias, o regime relativo à «instituição concreta das regiões», distinguindo entre a criação destas, que será feita

(551) Cfr. Cap. III da Parte II.

simultaneamente por lei da AR (art. 12.º) e a instituição em concreto de cada uma delas feita igualmente por lei da AR.

Faremos referência a estes diplomas nos lugares próprios.

4. A democracia local: eleição dos órgãos e referendo local

a) Eleição dos órgãos

A eleição dos órgãos das autarquias locais foi sempre uma reivindicação fundamental em matéria de autonomia local. Considera-se que a democracia exige eleições não só a nível nacional como a nível local, constituindo este a base e a escola da democracia.

É certo que a eleição dos órgãos não é, do ponto de vista estritamente jurídico, o único processo de garantir a não dependência dos órgãos das autarquias locais perante a administração estadual (552). Porém, a eleição é, num Estado de estrutura democrática, ou seja, baseado na soberania popular, o processo próprio para o preenchimento dos órgãos das autarquias locais. Mais do que isso é o único processo legítimo, podendo dizer-se que não há autonomia (ou descentralização territorial) verdadeira sem eleição dos órgãos das autarquias locais pelos respectivos residentes (553). J. Baptista Machado escreve a este propósito que «a descentralização pressupõe a eleição dos órgãos» e que tal eleição é a «trave-mestra da descentralização» (554) e para Freitas do Amaral a escolha dos órgãos das autarquias locais através de eleições livres é, inclusivé, um elemento de uma noção rigorosa de autarquia local (555).

O princípio da eleição dos órgãos está plenamente consagrado não só na CRP (arts. 116.º, n.º 1, 237.º, n.º 2, e 241.º, n.ºs 1 e 2), como na lei ordinária, sendo aqui fundamental ainda um diploma de 1976, o Decreto-

(552) Nesse sentido aponta muito claramente CH. EISENMANN, «Problèmes d'Organisation de l'Administration», in *Cours de Droit Administratif*, Tomo I, Paris, 1982, pp. 275 e segs., para quem o mesmo objectivo poderia ser atingido, p. ex., através de sorteio. Cfr., também, A. GONÇALVES PEREIRA, *Contribuição para uma Teoria Geral do Direito Municipal*, dissertação, polic., Faculdade de Direito, Lisboa, 1959, p. 145.

(553) Cfr. J.-C. NEMERY, *De la Liberté des Communes dans l'Aménagement du Territoire*, Paris, 1981, p. 25, que fala a este propósito da «legitimité» como elemento da descentralização e que invoca nomeadamente o ensinamento de M. Hauriou.

(554) J. BAPTISTA MACHADO, *Participação...*, p. 28.

(555) D. FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, vol. I, Coimbra, 1986, p. 419.

-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, com as alterações que lhe foram introduzidas principalmente pela Lei n.º 14-B/85, de 10 de Julho (a que prestaremos atenção de seguida), e em termos tais que permitem afirmar que, neste momento, a autonomia local não sofre praticamente qualquer entorse. De referir, no entanto, e no que toca à matéria de candidaturas a importante restrição, feita a favor dos partidos políticos, do poder de apresentar candidaturas à eleição dos órgãos municipais pelo art. 22.º do Decreto-Lei n.º 701-A/76, de 29 de Setembro. Já o mesmo não sucede para a eleição da Assembleia de Freguesia, permitindo o art. 5.º desta mesma lei a apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos (556).

Em matéria de eleições para as autarquias locais valem princípios fundamentais do nosso direito eleitoral que constam desde logo dos arts. 48.º, 49.º e 50.º da CRP e que se traduzem na directriz geral de que todos os cidadãos portugueses (557) maiores de 18 anos, devidamente recenseados, têm capacidade eleitoral para eleger e ser eleitos, constituindo o exercício do voto um direito e um dever.

Capacidade eleitoral activa (eleitores). Podem votar — e assim gozam de capacidade eleitoral activa nas eleições autárquicas — os cidadãos inscritos nos cadernos de recenseamento eleitoral da área da respectiva autarquia (art. 1.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro) (558). Os cidadãos eleitores devem inscrever-se, dado o disposto nos arts. 9.º e 10.º da Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro, relativa ao recenseamento eleitoral, na freguesia onde residem habitualmente.

A regra geral e fundamental é, como dissemos, a de que podem ser eleitores todos os cidadãos com mais de 18 anos. Exceptuam-se, porém, os cidadãos que estiverem interditos por sentença com trânsito em julgado e os notoriamente dementes «quando internados em estabelecimento psiquiátrico, ou como tais declarados por uma junta de dois médicos» (als. *a*) e *b*) do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76). A al. *c*) do

(556) O Decreto-Lei n.º 701-A/76, de 29 de Setembro, deixou de vigorar quase totalmente, estando a respectiva matéria regulada hoje pela chamada Lei das Autarquias Locais.

(557) No que toca à nacionalidade é de ter em conta, no entanto, o art. 15.º da CRP, a que fizemos acima referência.

(558) Sobre a legislação eleitoral para as autarquias locais, cfr. ANA SERRANO, *Poder Local. Legislação Anotada e Comentada sobre as Eleições Autárquicas*, Lisboa, 1993.

mesmo art. 3.º determina ainda perda do direito de votar aos cidadãos «definitivamente condenados a pena de prisão por crime doloso infamante enquanto não esteja expiada a respectiva pena ou que se encontrem judicialmente privados dos seus direitos políticos», mas esta disposição tem de ser conjugada com o actual n.º 4 do art. 30.º da CRP que estabelece que «nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos». Daqui resulta que a privação do direito de votar tem de resultar de decisão judicial não podendo resultar automaticamente da aplicação de uma pena (559).

Capacidade eleitoral passiva (elegíveis). O princípio geral nesta matéria é o de que podem ser eleitos todos aqueles que podem votar para os órgãos de uma determinada autarquia. São, porém, ainda elegíveis para tais órgãos os cidadãos eleitores recenseados fora da área da respectiva autarquia. O alargamento da capacidade eleitoral passiva a eleitores não recenseados na área da autarquia a que concorrem foi estabelecido pelo art. 2.º do Decreto n.º 778-E/76, de 27 de Outubro, ao esclarecer dúvidas que sobre essa matéria resultavam do Decreto-Lei n.º 701-B/76. Pode assim acontecer que, para um determinado município ou freguesia, seja eleito um cidadão que nela não tenha direito de voto. Este entendimento foi acolhido pelo Ac. do TC n.º 254/85. É ainda possível a candidatura simultânea a diversos órgãos autárquicos e, em certos casos, a acumulação de cargos electivos (cfr. disposições conjugadas dos n.ºs 3 e 4 do art. 5.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76).

Inelegibilidades. Matéria de especial melindre é a privação do direito de ser eleito que o n.º 1 do art. 50.º da CRP consagra como um direito fundamental. Determina expressivamente o n.º 3 do mesmo artigo que «no acesso a cargos electivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos». Esta matéria tem sido objecto de larga discussão doutrinal e também jurisprudencial (560). No âmbito legislativo, esta matéria consta essencialmente

(559) Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., p. 198.

(560) Cfr. A. E. DUARTE SILVA, «As inelegibilidades nas Eleições Autárquicas», in *Estudos sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, com apresentação de J. M. CARDOSO DA COSTA, Lisboa, 1993, pp. 149 e segs., que vamos seguir de perto.

do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, dele resultando que não podem ser eleitos para os órgãos do poder local, nos termos da respectiva al. a), «os magistrados judiciais e do Ministério Público, os funcionários de justiça, os funcionários de finanças com funções de chefia, os membros das forças militares e militarizadas e forças de segurança quando em efectividade de serviço e os ministros de qualquer religião ou culto com poderes de jurisdição na área da autarquia». No entanto, e quanto aos funcionários de justiça, o TC entendeu que um funcionário de um Tribunal de determinada comarca não está impedido de se candidatar, p. ex., a uma CM sediada noutra comarca (Ac. do TC n.º 528/89). Também quanto aos funcionários de finanças com funções de chefia o TC entendeu que a inelegibilidade que os atinge não é geral e apenas vale no caso de candidatura apresentada à eleição para os órgãos das autarquias das áreas onde exercem a sua actividade (Ac. do TC n.º 230/85) ⁽⁵⁶¹⁾. Já quanto à admissibilidade de candidatura de um militar, que apresentou atempadamente o pedido de passagem à reserva, o TC entendeu que a inelegibilidade se mantinha porque a passagem à reserva e consequente saída da efectividade de serviço dependia de despacho sobre tal pedido que ainda não fora proferido (Ac. do TC n.º 529/89). Esta decisão teve o voto de vencido de cinco conselheiros que consideraram suficiente o pedido de passagem à reserva. Em relação a um sacerdote católico com poderes de jurisdição (pároco) o TC entendeu que naquele caso era elegível, pois tinha sido já removido de pároco e até fora suspenso «*a divinis*» pelo respectivo Bispo, não podendo ser considerado representante do poder eclesiástico na área em causa (Ac. do TC n.º 602/89) ⁽⁵⁶²⁾.

A al. b) do n.º 1 do art. 4.º considera inelegíveis «os concessionários e peticionários de concessão de serviços da respectiva autarquia» e a al. c) «os funcionários dos órgãos representativos das freguesias ou dos municípios». Esta al. c) tem motivado várias decisões do TC que restringem o âmbito demasiado lato como está estabelecida esta inelegibilidade e, assim, se o TC considera inelegíveis para a CM funcionários dessa mesma Câmara (p. ex., Ac. do TC n.º 537/89) e também inelegí-

⁽⁵⁶¹⁾ Para localizar a publicação deste e doutros acórdãos do TC, ver J. L. PEREIRA COUTINHO/J. MANUEL MEIRIM/M. TORRES/M. LOBO ANTUNES, *Constituição da República Portuguesa, 2.ª Revisão*, Lisboa, 1989, pp. 617 e segs.

⁽⁵⁶²⁾ Publicado no DR, II Série, de 6 de Abril de 1990.

veis para a Assembleia de Freguesia funcionários de CM onde a freguesia se integra, por se apresentarem como cabeças de lista e assim se candidatarem automaticamente a um lugar na AM respectiva (Ac. do TC n.º 583/89), já admite a sua candidatura para a Assembleia de uma freguesia do mesmo município desde que não como cabeças de lista (Acs. do TC n.ºs 245/85 e 566/89). E também considerou que um funcionário de uma Junta de Freguesia pode ser eleito para a Assembleia de outra freguesia ou para a AM ou para a CM, ainda que do correspondente município, e isto porque a inelegibilidade opera apenas no âmbito da respectiva autarquia (Ac. do TC n.º 244/85).

A al. d) do n.º 1 do art. 4.º considera inelegíveis «os falidos e insolvente salvo se reabilitados», a al. e) «os devedores em mora da autarquia e respectivos fiadores» e a al. f) «os membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada». Quanto à al. e), o TC considerou que a inelegibilidade atingia um candidato que era titular de uma quota ideal de uma herança que respondia pelo pagamento de dívida contraída pelo *de cujus*, estando o respectivo pagamento em mora (Ac. do TC n.º 261/85).

Um caso especial de inelegibilidade é o da chamada «incompatibilidade de candidaturas» que ocorre quando um cidadão, que não está numa situação de inelegibilidade propriamente dita (art. 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76), se candidata simultaneamente a vários órgãos, não o podendo fazer⁽⁵⁶³⁾. Nesse caso, o candidato será considerado inelegível. É o que sucede no caso de candidatura simultânea a cargos electivos integrados em municípios diferentes, proibida pelo n.º 1 do art. 5.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76 (cfr. Ac. do TC n.º 541/89). Porque nestas situações de inelegibilidade não estão em causa circunstâncias pessoais que impeçam a elegibilidade (as referidas no art. 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76) o candidato pode ainda concorrer desde que, durante o processo de candidatura, apresente a desistência, em devido tempo, das candidaturas que provocam a inelegibilidade concorrendo apenas àquelas que a lei lhe permite (Ac. do TC n.º 273/85).

(563) Como dissemos nem sempre é proibida a apresentação simultânea de candidaturas a órgãos autárquicos e até o exercício simultâneo de alguns cargos, sendo frequente que tal aconteça. É preciso, no entanto, que a lei o permita.

Nesta matéria de inelegibilidades importa referir ainda a decorrente da perda de mandato autárquico prevista no art. 14.º da Lei n.º 87/89 (Ac. do TC n.º 25/92 ⁽⁵⁶⁴⁾) e finalmente a questão, de interesse ainda teórico, mas já discutida em TC, da inelegibilidade por exercício consecutivo de dois mandatos (a chamada limitação de mandatos).

Quanto à inelegibilidade por limitação de mandatos, o TC entendeu que a Constituição não permite que uma lei estabeleça a inelegibilidade para um quarto mandato sucessivo de um Presidente da Câmara (Ac. do TC n.º 364/91 ⁽⁵⁶⁵⁾). Esta decisão baseou-se no facto de o direito de ser eleito constituir um direito fundamental dos cidadãos garantido pela CRP no art. 50.º, n.º 3, e de que a restrição a esse direito, que resultaria da inelegibilidade para um quarto mandato, não tinha fundamento que a justificasse, ou seja, qualquer daqueles que o próprio preceito admite (garantia da liberdade de escolha dos eleitores e isenção e independência dos respectivos cargos). Entendeu-se, no fundo, que o facto de alguém exercer o mandato por três vezes consecutivas não condicionava os eleitores na escolha do novo Presidente nem esse exercício consecutivo diminuía a isenção ou independência do exercício do quarto mandato. Sobre esta matéria é de manter a questão de saber se a prática de autonomia local, no nosso país, não tem demonstrado que o exercício prolongado de mandatos é prejudicial para a vida democrática estiolando-a e se a inelegibilidade para um terceiro ou quarto mandato não se pode fundamentar exactamente na defesa do princípio democrático tão caro à nossa Constituição. Também aqui a resposta não é fácil ⁽⁵⁶⁶⁾.

No mesmo Acórdão, o TC deliberou que seria inconstitucional um preceito que estabelecesse a inelegibilidade nas eleições subsequentes de um Presidente da Câmara ou de um vereador que tivesse renunciado ao cargo. Seria desproporcionada e injusta a solução contrária, como afirma, em comentário, Gomes Canotilho ⁽⁵⁶⁷⁾.

⁽⁵⁶⁴⁾ Publicado na *RLJ*, ano 125.º, n.º 3825, 1993, pp. 361 e segs.

⁽⁵⁶⁵⁾ Publicado na *RLJ*, ano 124.º, n.º 3806, 1991, pp. 135 e segs.

⁽⁵⁶⁶⁾ No direito italiano e apesar do preceito constitucional que estabelece o direito de todos os cidadãos a aceder aos serviços públicos e cargos electivos (art. 31.º), a Lei de 25 de Março de 1993, n. 81, veio estabelecer no n.º 2 do art. 2.º a inelegibilidade para terceiro mandato dos «Sindicatos» (nos municípios) e «Presidentes de Província» que exerceram tais cargos durante dois mandatos consecutivos (cada mandato dura quatro anos).

⁽⁵⁶⁷⁾ *RLJ*, ano 124.º, n.º 3806, 1991, p. 147.

Tem dado origem a muita discussão a inelegibilidade prevista na Lei de Tutela e decorrente da perda de mandato. Determina o art. 14.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, que os membros de órgão autárquico que hajam perdido o mandato não podem ser candidatos «nos actos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido, nem nos subsequentes que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico». O Supremo Tribunal Administrativo tem entendido que tal inelegibilidade é necessária para «garantir a isenção e independência do cargo» de acordo com o art. 50.º, n.º 3, da CRP (Ac. do STA, de 25 de Fevereiro de 1993 ⁽⁵⁶⁸⁾). Por sua vez o TC tem entendido igualmente que tem cabimento tal inelegibilidade pois não deve ser candidato «alguém que, tendo sido eleito membro órgão de uma autarquia local, no exercício das respectivas funções não observou as regras de isenção e desinteresse (a imparcialidade) e de independência, exigíveis a quem deve estar ao serviço do bem comum» (Ac. do TC n.º 25/92 ⁽⁵⁶⁹⁾). Em comentário feito a estes acórdãos, Gomes Canotilho pôs algumas reservas a este entendimento baseando-se no facto de esta inelegibilidade revestir a natureza de uma sanção traduzida na perda de um direito político e, como tal, dever estar sujeita aos princípios do direito sancionatório que exigem nomeadamente um procedimento em que se averigüe se o comportamento do sancionado justifica uma tal sanção e tenha em conta os seus direitos de defesa. E acrescenta que a sanção da inelegibilidade poderá ser «uma sanção adequada ou um efeito justo de certos comportamentos dos membros dos órgãos electivos, mas isso terá de ser demonstrado com base nos princípios materiais da ilicitude e da culpa no âmbito de um verdadeiro *due process*» ⁽⁵⁷⁰⁾. Considerava ainda o n.º 2 do art. 68.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76 inelegíveis os eleitores que, sem motivo justificado, não exercessem o direito de voto nas últimas eleições autárquicas. Tratava-se de uma sanção política pelo não cumprimento de um dever cívico — o dever de votar — que foi considerada inconstitucional pela Resolução n.º 328/79, de 14 de Janeiro, do Conselho da Revolução ⁽⁵⁷¹⁾.

⁽⁵⁶⁸⁾ Publicado na *RLJ*, ano 125.º, n.º 3825, 1993, pp. 370 e segs. e, esp., p. 377.

⁽⁵⁶⁹⁾ Publicado na *RLJ*, ano 125.º, n.º 3825, 1993, pp. 365 e segs.

⁽⁵⁷⁰⁾ *RLJ*, ano 125.º, n.º 3825, 1993, pp. 381/382.

⁽⁵⁷¹⁾ *Eleição dos Órgãos das Autarquias Locais. Legislação Eleitoral*, ed. do STAPE, Lisboa, 1989, p. 39.

Incompatibilidades. Em matéria eleitoral, para além das inelegibilidades, deve ter-se ainda em conta as incompatibilidades. Não as «incompatibilidades de candidatura», que já mereceram atenção, mas as que decorrem do exercício simultâneo de cargos electivos. Com efeito, não sendo sequer um princípio geral, são frequentes os casos de proibição de exercício simultâneo de cargos electivos (572). Rege nesta matéria o n.º 3 do art. 5.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 757/76, de 21 de Outubro, enumerando várias situações de incompatibilidade de exercício.

Assim não está impedida, p. ex., a candidatura simultânea à CM e à AM dentro do mesmo município. O que a lei impede é o exercício em simultâneo de ambos os cargos, no caso de eleição. Temos aqui incompatibilidades já não de candidatura mas de exercício, obrigando o cidadão que se candidatou e foi eleito para mais de um cargo a ter de optar por um deles, sendo substituído, enquanto durar a incompatibilidade, pelo seguinte na lista (n.º 4 do art. 5.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76).

Este mesmo diploma instituiu ainda outras incompatibilidades de exercício como sejam as de pertencer simultaneamente ao Governo da República ou das Regiões Autónomas e aos órgãos executivos (mas já não não deliberativos) das autarquias locais (al. d) do n.º 3 do art. 5.º).

Candidaturas. As candidaturas concretizam-se através da apresentação de listas perante o juiz do Tribunal da Comarca com jurisdição na sede do município entre o 80.º e o 55.º dia anteriores ao dia da eleição (art. 17.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76), contendo a indicação de candidatos efectivos em número igual ao dos mandatos a preencher no respectivo órgão e, ainda, de um determinado número de suplentes, devendo os candidatos de cada lista considerar-se ordenados segundo a sequência constante da respectiva declaração de candidatura (art. 10.º). Os boletins de voto não contêm os nomes dos candidatos mas apenas as denominações, siglas e símbolos dos partidos ou forças políticas que estão por detrás da lista concorrente e o símbolo gráfico do órgão a eleger (art. 82.º).

Forma de exercício do direito de voto. Ao exercer o seu direito de voto nas eleições para as autarquias locais que se realizam agora de qua-

(572) Outra questão é a incompatibilidade do exercício de cargos electivos no poder local com outros cargos ou funções de natureza não electiva.

tro em quatro anos ⁽⁵⁷³⁾ o eleitor utiliza três boletins de voto: um para a eleição da AM (membros eleitos directamente), outro para a CM (eleição dos vereadores e do Presidente da Câmara, que será o 1.º candidato da lista mais votada) e outro finalmente para a eleição da Assembleia de Freguesia (membros da Assembleia e Presidente da Junta que será o 1.º candidato da lista mais votada e fará parte automaticamente também da Assembleia Municipal) ⁽⁵⁷⁴⁾.

Conversão dos votos em mandatos. A conversão dos votos em mandatos para a AM (na parte eleita directamente) e para a CM é feita, nos termos que resultam da Constituição (art. 241, n.º 2) e do Decreto-Lei n.º 701-B/76 (arts. 9.º e 11.º), pelo sistema da representação proporcional (método de Hondt) ⁽⁵⁷⁵⁾. Nos termos deste método apurados os votos válidos de cada lista segue-se um conjunto de operações matemáticas que têm em conta a chamada média mais alta de Hondt e o número de lugares a preencher.

Segue um exemplo ⁽⁵⁷⁶⁾ para a eleição de um órgão com sete membros (p. ex., vereadores de uma CM) a que concorreram três listas.

A lista A obteve no total 12.000 votos, a lista B, 7.500 votos, a lista C, 4.500 votos, e a lista D, 3.000 votos.

O número de votos apurados por estas listas será, aplicando o método de Hondt, sucessivamente dividido por 1, 2, 3, 4, 5 e os quocientes alinhados depois por ordem decrescente. Fazendo a divisão temos:

	Lista A	Lista B	Lista C	Lista D
Divisão por 1 =	12.000	7.500	4.500	3.000
Divisão por 2 =	6.000	3.750	2.250	1.500
Divisão por 3 =	4.000	2.500	1.500	1.000
Divisão por 4 =	3.000	1.875	1.125	750

⁽⁵⁷³⁾ Cfr. art. 69.º da Lei das Autarquias Locais. Anteriormente o mandato era de três anos.

⁽⁵⁷⁴⁾ Apenas nas freguesias com poucos eleitores (200 ou menos) não há eleição para a Assembleia de Freguesia, funcionando, em vez deste órgão, o Plenário dos cidadãos eleitores da freguesia (art. 19.º da LAL) que elege a respectiva Junta.

⁽⁵⁷⁵⁾ Sobre este método, ver JORGE MARIA BLECK, «Hondt (Método de)», in *Pólis. Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. 3, Lisboa, 1985, colunas 324/25.

⁽⁵⁷⁶⁾ Utilizamos aqui um exemplo apresentado por ANA SERRANO, *Poder Local. Legislação...*, pp. 24/25.

tro em quatro anos ⁽⁵⁷³⁾ o eleitor utiliza três boletins de voto: um para a eleição da AM (membros eleitos directamente), outro para a CM (eleição dos vereadores e do Presidente da Câmara, que será o 1.º candidato da lista mais votada) e outro finalmente para a eleição da Assembleia de Freguesia (membros da Assembleia e Presidente da Junta que será o 1.º candidato da lista mais votada e fará parte automaticamente também da Assembleia Municipal) ⁽⁵⁷⁴⁾.

Conversão dos votos em mandatos. A conversão dos votos em mandatos para a AM (na parte eleita directamente) e para a CM é feita, nos termos que resultam da Constituição (art. 241, n.º 2) e do Decreto-Lei n.º 701-B/76 (arts. 9.º e 11.º), pelo sistema da representação proporcional (método de Hondt) ⁽⁵⁷⁵⁾. Nos termos deste método apurados os votos válidos de cada lista segue-se um conjunto de operações matemáticas que têm em conta a chamada média mais alta de Hondt e o número de lugares a preencher.

Segue um exemplo ⁽⁵⁷⁶⁾ para a eleição de um órgão com sete membros (p. ex., vereadores de uma CM) a que concorreram três listas.

A lista A obteve no total 12.000 votos, a lista B, 7.500 votos, a lista C, 4.500 votos, e a lista D, 3.000 votos.

O número de votos apurados por estas listas será, aplicando o método de Hondt, sucessivamente dividido por 1, 2, 3, 4, 5 e os quocientes alinhados depois por ordem decrescente. Fazendo a divisão temos:

	Lista A	Lista B	Lista C	Lista D
Divisão por 1 =	12.000	7.500	4.500	3.000
Divisão por 2 =	6.000	3.750	2.250	1.500
Divisão por 3 =	4.000	2.500	1.500	1.000
Divisão por 4 =	3.000	1.875	1.125	750

⁽⁵⁷³⁾ Cfr. art. 69.º da Lei das Autarquias Locais. Anteriormente o mandato era de três anos.

⁽⁵⁷⁴⁾ Apenas nas freguesias com poucos eleitores (200 ou menos) não há eleição para a Assembleia de Freguesia, funcionando, em vez deste órgão, o Plenário dos cidadãos eleitores da freguesia (art. 19.º da LAL) que elege a respectiva Junta.

⁽⁵⁷⁵⁾ Sobre este método, ver JORGE MARIA BLECK, «Hondt (Método de)», in *Pólis. Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. 3, Lisboa, 1985, colunas 324/25.

⁽⁵⁷⁶⁾ Utilizamos aqui um exemplo apresentado por ANA SERRANO, *Poder Local. Legislação...*, pp. 24/25.

Alinhando, por ordem decrescente, os quocientes, temos: 12.000 votos da lista A, que terá direito ao 1.º mandato, sendo o respectivo cabeça de lista eleito Presidente da Câmara; 7.500 votos da lista B, que ficará com o 2.º mandato, preenchido com o respectivo cabeça de lista; 6.000 votos da lista A, que ficará com o 3.º mandato, preenchido com o segundo candidato da lista; 4.500 da lista C que ficará com o 4.º mandato, preenchido com o respectivo cabeça de lista; 4.000 da lista A, que ficará com o 5.º mandato, preenchido com o terceiro nome da lista que apresentou; 3.750 da lista B, que ficará com 6.º mandato, preenchido pelo candidato n.º 2 da lista respectiva. Em relação ao 7.º mandato, verificamos que existe um empate entre a lista D e a lista A, resolvendo-se a situação pela atribuição do mandato à lista com menor número de votos que é a D e sendo preenchido pelo respectivo cabeça de lista. Em resumo a lista A elegerá três candidatos (o Presidente da Câmara e dois vereadores), a lista B, dois vereadores, e as listas C e D, um vereador cada (577).

Contencioso eleitoral. Cabe aos tribunais de 1.ª instância (Tribunais de Comarca) receber as candidaturas e resolver os problemas relativos à regularidade da apresentação, devendo o juiz notificar o mandatário das listas que apresentem irregularidades para as suprir no prazo de 3 dias (arts. 17.º a 20.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76) bem como decidir sobre as questões do contencioso eleitoral das autarquias locais (art. 22.º do mesmo diploma). Das decisões finais do juiz relativas à apresentação de candidaturas cabe recurso para o TC, no prazo de 48 horas, devendo este decidir em plenário no prazo de 10 dias (art. 28.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 14-B/85, de 10 de Julho). Sobre a competência do TC em matéria de contencioso eleitoral importa ver a Lei n.º 28/82 de 15 de Novembro, sobre a «organização, funcionamento e processo do TC» existindo já uma abundante jurisprudência deste Tribunal sobre esta matéria (578).

(577) No Ac. do TC n.º 15/90, publicado no *DR*, II Série, de 29 de Junho de 1990, que descreve o funcionamento do «método de Hondt», utilizando-se os resultados obtidos no caso que foi submetido à apreciação do Tribunal, considerou-se que a atribuição do mandato à lista com menor número de votos, em caso de igualdade de quocientes, só tem lugar quando os termos da série forem matematicamente iguais, pois em caso de alguma diferença, ainda que por décimas, estas são tomadas em conta.

(578) A jurisprudência relativa às eleições autárquicas de 1989 está contida no 14.º vol. dos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*.

Outras matérias relativas a eleições. O Decreto-Lei n.º 701-B/76, com as actualizações que lhe foram introduzidas (579), contém ainda disposições sobre a campanha e a propaganda eleitorais (arts. 44.º a 51.º e 52.º a 61.º), sobre as finanças eleitorais (arts. 62.º a 65.º), sobre a eleição propriamente dita e o apuramento dos votos (arts. 66.º a 106.º) e ainda sobre o ilícito eleitoral penal e disciplinar relativo à apresentação de candidaturas, à campanha eleitoral e à votação (arts. 122.º a 146.º). De ter em conta ainda as disposições do Código Penal relativas a crimes eleitorais (arts. 370.º a 379.º). Caso igualmente previsto na lei é o da impossibilidade de realização do acto eleitoral por tumulto ou outra razão impeditiva, sendo relativamente frequentes os casos de oposição à votação por parte dos próprios eleitores («boicote eleitoral») nas freguesias. Determina o art. 77.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, na redacção dada pela Lei n.º 14-B/85, de 10 de Julho, que, nessas situações, a votação será efectuada no mesmo dia da semana seguinte e, verificando-se nova impossibilidade, será tentada no mesmo dia da semana a seguir mais uma votação, se o resultado desta puder influir na atribuição dos mandatos e só nessa eventualidade. Se, porventura, esta segunda tentativa falhar procede-se ao apuramento sem ter em conta a votação em falta. Nota-se aqui a preocupação do legislador de desincentivar os casos de «boicote eleitoral». A nomeação de uma comissão administrativa será o efeito da impossibilidade de eleger os órgãos de uma freguesia.

b) *Referendo local*

A democracia local resulta não só do princípio eleitoral, que acabamos de mencionar, como da consagração do referendo local introduzido na revisão constitucional de 1982 (580). Dispõe, com efeito, o n.º 3 do art. 241.º da CRP que os «órgãos das autarquias locais podem efectuar consultas directas aos cidadãos eleitores recenseados na respectiva área, por voto secreto, sobre matérias incluídas na sua competência exclusiva» (...).

Admite-se, assim que, sobre questões de especial interesse para a comunidade local (só neste caso existe uma motivação para o referendo),

(579) Cfr. *Eleição dos Órgãos das Autarquias Locais...*, ed. do STAPE.

(580) Sobre o referendo em geral ver, nomeadamente, JORGE MIRANDA, «Referendo», in *Pólis*, vol. 5, pp. 99 e segs.

se proceda a consultas directas à população que, desse modo, é chamada não só a uma participação mais intensa na vida local como a conferir uma maior legitimidade às decisões que sobre tais questões forem tomadas. Note-se, contudo, que houve larga discussão na AR, quer no Plenário, quer na Comissão Eventual de Revisão Constitucional, sobre o âmbito de tais consultas, tendo sido rejeitada uma proposta que estendia o âmbito da consulta popular a todas as questões de «relevante interesse local» e sendo aprovada uma outra que o restringia às matérias de «competência exclusiva dos órgãos das autarquias locais».

O texto aprovado — tendo em atenção os termos do debate ocorrido — parece ter querido limitar o referendo local àquelas questões sobre as quais os órgãos das autarquias podem tomar uma decisão, mas que entendam dever consultar a população (aumentando desse modo a legitimidade da decisão) e afastar, do mesmo passo, consultas sobre matérias que embora pudessem ser consideradas de relevante interesse local tivessem ao mesmo tempo interesse nacional e fazer entrar por esta porta a ideia do referendo nacional (p. ex., estendendo o referendo local a todos os municípios do país), que os deputados da AR tinham pouco antes rejeitado⁽⁵⁸¹⁾. Isto parece afastar a consulta sobre matérias que, possuindo embora um interesse local, não caibam no poder de decisão dos órgãos autárquicos. De qualquer modo é preciso não esquecer que os «casos», os «termos» e a «eficácia» das consultas directas aos eleitores depende de «lei a estabelecer» nos termos da última parte do n.º 3 do art. 241.º da CRP.

A AR, no uso da competência exclusiva (reserva absoluta) que lhe confere a al. o) do n.º 1 do art. 167.º da CRP, aprovou a Lei n.º 49/90, de 24 de Agosto, reguladora das consultas directas aos cidadãos eleitores a nível local e é através dela que podemos ver melhor o alcance que tem, entre nós, o referendo local.

Distingue-se, na lei, a competência para a proposta da consulta e a competência para a deliberar. A primeira cabe aos órgãos das autarquias locais («assembleias ou os órgãos executivos») ou a um terço dos mem-

(581) Sobre esta discussão, cfr. *Diário da Assembleia da República (DAR)*, I Série, n.º 124, de 22 de Julho de 1982, pp. 5231-5237, com particular relevo para a intervenção do deputado Luís Beiroco (p. 5235); cfr. também *DAR*, II Série, II Legislatura, 2.ª Sessão Legislativa, 2.º Suplemento ao n.º 49, de 5 de Fevereiro de 1982, p. 1020 (53).

bro em efectividade de funções desses órgãos, nos termos das als. a) e b) do art. 8.º A segunda cabe apenas aos órgãos deliberativos das autarquias locais (art. 6.º, n.º 1). Repetindo a Constituição, o art. 1.º da Lei n.º 49/90 estabelece o voto secreto e o art. 2.º, n.º 1, restringe o âmbito da consulta às matérias incluídas na «competência exclusiva» dos órgãos das autarquias. Dada a importância deste último aspecto e a dificuldade de fazer a respectiva interpretação deixamos a sua apreciação para a parte final, referindo agora outros pontos significativos que não resultam directamente da CRP. Assim, a lei estabelece a eficácia deliberativa e não meramente consultiva do referendo local (art. 5.º), limita a três o número de perguntas a responder, as quais devem ser formuladas de forma clara e objectiva (arts. 7.º e 9.º), exige a publicidade atempada da consulta e com anúncio «em dois jornais diários de grande circulação» na totalidade da área onde a consulta decorrerá⁽⁵⁸²⁾, bem como um período destinado a esclarecimento, não inferior a 70 dias, a contar da marcação da consulta (art. 19.º). De notar, noutro aspecto, que a lei não faz referência — e seria natural que o fizesse dada a natureza vinculativa que lhe atribuiu — a um número mínimo de participação eleitoral para que a consulta produza efeitos⁽⁵⁸³⁾ limitando-se a remeter para o disposto nas eleições para as autarquias locais com as devidas adaptações (art. 26.º) donde decorre que uma participação eleitoral, ainda que muito baixa, não invalida a consulta. Tomada a deliberação de a promover, decorre um procedimento de apreciação da constitucionalidade e da legalidade da consulta por parte do TC, nos termos dos arts. 11.º e segs. Trata-se de um procedimento simples em que, para além da verificação e resolução de quaisquer irregularidades formais, se visa tomar uma decisão de fundo que levará à realização da consulta, se for no sentido da sua constitucionalidade e legalidade, e a impedirá, no caso contrário. O Tribunal tem sido chamado a pronunciar-se sobre a constitucionalidade e legalidade da realização de algumas consultas e a discussão tem-se centrado sobre o problema de saber se a matéria da consulta é da «exclusiva competência dos órgãos autárquicos». Assim tem sucedido quanto à criação de freguesias. No Ac. n.º 238/91⁽⁵⁸⁴⁾, o Tribunal

(582) É de estranhar a subalternização da imprensa local quase sempre muito mais lida pelos cidadãos que irão votar do que a nacional.

(583) Cfr. R. PINTO LEITE, *Referendo Local...*, p. 95.

(584) Publicado no *DR*, II Série, n.º 9, de 11 de Janeiro de 1992.

Constitucional entendeu que uma consulta dirigida pela AM aos eleitores de um município na qual se perguntava: «deseja ver criada uma nova freguesia que abranja as povoações de (...)?»⁵⁸⁵, não versava matéria da competência da respectiva AM «mas antes matéria deferida em exclusivo ao legislador» (art. 238.º, n.º 4, e art. 1.º da Lei n.º 11/82, de 2 de Junho). Este acórdão foi acompanhado de uma declaração de voto do sr. Conselheiro António Vitorino defendendo a admissibilidade de uma consulta deste tipo com o fundamento de que cabia à AM no procedimento de criação de freguesias tomar uma deliberação, ainda que de natureza consultiva, sobre esta matéria e que nada impedia que a AM chamasse a população a pronunciar-se para deliberar de acordo com essa vontade. Igualmente no Ac. do TC n.º 242/91⁽⁵⁸⁵⁾, o mesmo Conselheiro em declaração de voto repetia o mesmo ponto de vista e escrevia que «as deliberações dos órgãos autárquicos expressamente previstas na Constituição e na lei como sendo adoptadas no âmbito de exercício de competências próprias e exclusivas ainda que de natureza meramente consultiva e integradas em processos deliberativos de outros órgãos do Estado poderiam beneficiar em termos de autenticidade democrática mediante o recurso ao instituto das consultas directas (...), sem ferir o parâmetro constitucional (art. 241.º, n.º 3)». Caso também muito interessante é o do Ac. do TC n.º 432/91, de 14 de Novembro, em que estava em causa uma consulta promovida por uma Junta de Freguesia relativa à construção de uma central de tratamento de resíduos sólidos (ETRS) no seu território. O empreendimento era da iniciativa de uma associação de municípios e o Tribunal entendeu que se tratava de uma consulta local constitucional e ilegalmente inadmissível, pois a deliberação sobre a matéria cabia à associação de municípios e não à Junta de Freguesia, sendo certo que a Constituição e a lei determinam que os órgãos das autarquias locais só podem fazer consultas populares sobre «matérias incluídas na sua competência exclusiva» e que esta matéria não era da competência exclusiva daquela Junta de Freguesia. Também este acórdão mereceu declaração de voto do mesmo membro do TC que fez notar que, a seguir o entendimento do TC, nunca poderia ser feito um referendo local sobre esta matéria, pois a entidade solicitante, que era a freguesia (na qual se prevê a construção do empreendimento), não tinha «compe-

(585) Publicado no *DR*, II Série, n.º 10, de 13 de Janeiro de 1992.

tência exclusiva» para deliberar a construção e a associação de municípios, a entidade que a tinha por ser a titular da obra, não constituindo uma autarquia local, não possuía «órgãos autárquicos», exigindo a lei que a consulta directa incida sobre matéria da exclusiva competência dos *órgãos autárquicos* (art. 2.º, n.º 1, da Lei n.º 49/90).

Entendemos que, efectivamente, o TC tem restringido demasiadamente a possibilidade de utilizar o referendo local e se não vamos ao ponto de defender que uma Assembleia de Freguesia, p. ex., pode promover um referendo sempre que esteja em causa um «assunto de interesse para a freguesia» como parece defender-se na declaração de voto expressa no Ac. n.º 432/91 relativa à construção da ETRS, invocando-se para tal o preceito da LAL que diz que compete à Assembleia de Freguesia «pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos de interesse para a freguesia» (art. 15.º, n.º 1, al. *u*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Maio) já defendemos que a consulta popular é de admitir não só quando está em causa uma questão que envolve apenas uma autarquia (p. ex., construção ou não de uma biblioteca municipal) mas também quando está em causa uma questão que, envolvendo outras autarquias ou os órgãos de soberania, um órgão autárquico tenha de tomar uma deliberação, ainda que meramente consultiva, que só ele pode tomar e cujo conteúdo não está legalmente vinculado. Dando exemplos: um município membro de uma associação de municípios pode, a nosso ver, fazer uma consulta sobre se o voto do município em relação à construção de uma ETRS deve ser favorável ou não. Repare-se que o voto do município pode, porventura, não ser favorável e a ETRS ser construída, pois quem toma essa decisão é a Assembleia Intermunicipal na qual estão representados todos os municípios através das suas Câmaras (art. 6.º do Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de Novembro). Mas isso é outro problema decorrente da participação do município numa associação que tem as suas vantagens e inconvenientes. Porém, sobre a formação da vontade do município nessa matéria, decide este e mais ninguém⁽⁵⁸⁶⁾. Do mesmo modo quanto à criação de uma freguesia nada parece impedir

(586) Já mais difícil é defender a legalidade de uma consulta popular ao nível da freguesia ou freguesias onde o empreendimento terá lugar se, no procedimento administrativo relativo à construção do empreendimento, não está prevista a audição das freguesias interessadas.

que seja feito um referendo ao nível da freguesia ou freguesias envolvidas⁽⁵⁸⁷⁾ uma vez que estas têm de tomar uma deliberação, de natureza consultiva embora, sobre a matéria. Trata-se de uma deliberação que lhes compete.

O problema é sempre o do entendimento de «matéria da exclusiva competência dos órgãos autárquicos». O que o TC tem feito é restringir o entendimento desta expressão a assuntos locais e como a tendência é para haver cada vez menos assuntos exclusivamente locais, assuntos que se confinam no âmbito da autarquia, corre-se o risco de tomar a consulta popular uma figura decorativa. Não vemos que tenha de ser assim. O que deve impedir-se apenas é que as autarquias locais se intrometam em deliberações que não são da sua competência. E nem se pode dizer que deste modo se subverte a intenção do legislador quando este limitou as consultas locais às matérias de exclusiva competência dos órgãos autárquicos (art. 2.º, n.º 1), alargando-se indevidamente o instituto. As precauções do legislador às quais o TC revela ser muito sensível ficam asseguradas pelos limites que resultam do enquadramento que acabámos de referir. As autarquias nunca podem tomar deliberações sobre o que não lhes compete ou com um alcance superior ao que lhes cabe. As precauções que, na delicada matéria de referendos locais, devem ser tomadas situam-se a outro nível e têm a ver principalmente com a oportunidade das consultas, pois estas devem efectuar-se numa fase preparatória da decisão e não quando já estão assumidos compromissos que tornam esta praticamente irreversível, proibindo a lei, aliás, expressamente a sua realização sobre questões em relação às quais já tenha sido proferida decisão irrevogável (art. 2.º, n.º 2).

Merece ponderação ainda um outro acórdão do TC relativo a uma consulta sobre a data do feriado municipal, uma matéria de natureza claramente local. Ainda aqui o TC travou o procedimento visando a consulta mas por deficiências de forma e de fundo na formulação da questão (Ac. n.º 360/91⁽⁵⁸⁸⁾). A deliberação da AM submetida a apreciação do

⁽⁵⁸⁷⁾ De qualquer modo a consulta deve abranger toda a população da ou das freguesias e não apenas parte dela (p. ex., a das povoações que fazem parte da hipotética nova freguesia), uma vez que a deliberação vincula o órgão autárquico e não se compreende que seja uma parte da população a vincular a vontade de um órgão que representa toda a autarquia (cfr. o Ac. n.º 242/91, já citado).

⁽⁵⁸⁸⁾ Publicado no *DR*, II Série, n.º 8, de 10 de Janeiro de 1992, pp. 381 e segs.

TC era a da realização de uma «consulta directa aos cidadãos eleitores de um município sobre a data a fixar para o respectivo feriado municipal, submetendo-se-lhe três datas para sua escolha: 3 de Fevereiro, 27 de Outubro e 11 de Novembro». Ora, o TC entendeu que a deliberação deveria conter, como obriga a lei, três perguntas claramente enunciadas seguidas da pergunta «sim ou «não» (arts. 7.º e 9.º) e, para além deste vício formal, a deliberação tinha ainda um vício de fundo que resultava do facto de o resultado poder vir a ser inconclusivo. Chamava a atenção o Tribunal para o facto de o resultado poder não ser conclusivo desde que a resposta mais votada obtivesse um número de votos igual ou inferior à soma das restantes. A maioria relativa assim obtida não seria compatível com a natureza e a lógica de uma consulta que, por força da lei, tem carácter vinculativo e exige uma definição clara da vontade popular num dos sentidos da consulta. Daqui resulta, e não deixa de ser estranho, que a consulta já «passaria» se em vez de três fossem dadas apenas duas alternativas, omitindo-se, porventura, a mais desejada. Isto tem a ver com o facto de a legislação sobre referendos ter uma regulamentação muito apertada e a lei não ter previsto, como deveria, um mínimo de participação e de resultado para a validade da consulta. Se o tivesse feito, o problema estaria resolvido e uma nova consulta, dentro de certas condições, poderia ultrapassar eventuais resultados inconclusivos da anterior.

5. Estatuto dos eleitos locais

O que deve entender-se por estatuto dos eleitos locais resulta de uma análise conjugada dos arts. 120.º, 121.º e 167.º, al. I), da CRP. O art. 120.º tem a epígrafe «estatuto dos titulares dos cargos políticos» e, embora não diga quais são os cargos políticos de que trata, devem incluir-se neles, seguramente, os membros dos órgãos das autarquias locais, por força do disposto no art. 121.º que refere, entre os *cargos políticos* sujeitos ao princípio da renovação, os exercidos a nível *local* ⁽⁵⁸⁹⁾. No mesmo sentido aponta o texto da al. I) do art. 167.º da CRP. Sobre o conteúdo do estatuto deve entender-se, em sentido amplo,

⁽⁵⁸⁹⁾ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., 1993, pp. 541/542.

os direitos e deveres a que estão sujeitos os titulares dos cargos políticos. O art. 120.º da CRP concretiza mais referindo «os deveres, responsabilidades e incompatibilidades» ao lado dos «direitos, regalias e imunidades» (n.º 2) e ainda «os crimes de responsabilidade» (n.º 3), remetendo para a lei a respectiva disciplina. Tal lei ou leis têm de ser elaboradas e aprovadas pela AR, pois estamos perante uma matéria que é da competência exclusiva da AR, sob a forma de reserva absoluta (art. 167.º, al. I)).

A Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, com as alterações de pormenor que lhe foram posteriormente introduzidas⁽⁵⁹⁰⁾ «define» o estatuto dos eleitos locais (art. 1.º, n.º 1). Verifica-se, porém, que ela, por um lado, não contém toda a matéria que constitui o respectivo estatuto e que, por outro, trata de forma especial os eleitos locais que exercem funções em regime de permanência e que são os Presidentes das Câmaras Municipais e alguns vereadores destas em número e condições previstas na lei (art. 2.º, n.º 1).

Nesta parte geral, a nossa atenção vai incidir especialmente sobre os aspectos da Lei n.º 29/87, que abrangem maior número de eleitos, bem como sobre os crimes de responsabilidade previstos na Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, por esta ser aplicável a todos os eleitos locais, deixando para os capítulos seguintes os aspectos relativos às especialidades de certos cargos municipais e paroquiais.

Começando pela Lei n.º 29/87 e pelos direitos nela referidos verificamos que os membros dos órgãos executivos, quer dos municípios quer das freguesias, que não exerçam funções em regime de permanência ou de meio tempo têm direito a um determinado número de horas mensais de dispensa das suas actividades profissionais (n.º 3 do art. 2.º) e que os membros dos órgãos deliberativos são dispensados das suas funções profissionais, mediante aviso prévio à entidade empregadora, designadamente para participarem nas reuniões dos órgãos e comissões a que pertencem ou em actos oficiais a que devam comparecer (n.º 4 do art. 2.º).

O n.º 1 do art. 5.º enumera, ao longo de dezassete alíneas, um conjunto de outros direitos dos eleitos locais reservando, no entanto, os mais importantes para os eleitos em regime de permanência (n.ºs 2 e 3 do

(590) Lei n.º 97/89, de 15 de Dezembro, Lei n.º 1/91, de 10 de Janeiro, e Lei n.º 11/91, de 17 de Maio.

art. 5.º). Cabem aos eleitos locais, que não gozam do regime de permanência, o direito a senhas de presença, ajudas de custo e subsídio de transporte, cartão especial de identificação, protecção em caso de acidente, protecção penal conferida aos titulares de cargos públicos, etc.

Regula o art. 4.º da mesma Lei n.º 29/87 os deveres dos eleitos locais entre os quais se contam os de participar nas reuniões dos órgãos de que fazem parte (n.º 3), de não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão (al. e) do n.º 4), de não intervir em processo administrativo, acto ou contrato em que tenha interesse ou na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que igualmente esteja directa ou indirectamente interessado (al. d) do n.º 2), não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenha acesso no exercício das suas funções (al. f) do n.º 4), não patrocinar interesses particulares próprios ou de terceiros, de qualquer natureza (al. c) do n.º 2). Refere ainda o n.º 1 do mesmo artigo o dever dos eleitos locais de respeitar escrupulosamente as leis e os direitos dos cidadãos e de actuar com justiça e imparcialidade.

Dissemos já que a Lei n.º 29/87, apesar da epígrafe «estatuto dos eleitos locais» não contém toda a disciplina relativa a esta matéria. Com efeito, não encontramos nela devidamente regulados importantes aspectos do estatuto⁽⁵⁹¹⁾ que estão contidos noutras leis.

Crimes de responsabilidade. É o que sucede com os crimes de responsabilidade dos titulares dos cargos políticos e nomeadamente dos eleitos locais regulados pela Lei n.º 34/87, de 16 de Julho⁽⁵⁹²⁾. Caracterizam-se estes crimes essencialmente pelo facto de serem praticados por certas pessoas (titulares de cargos políticos) no exercício das suas funções. No que toca às autarquias locais são considerados titulares de cargos políticos para os efeitos da presente lei os membros de «órgão representativo de autarquias local». Ao contrário de outras leis respeitantes ao estatuto dos eleitos locais, aqui o âmbito de incidência é muito maior abrangendo, no que toca ao município, os membros da Assembleia e da CM e, no que toca à freguesia, os membros da Assembleia e da Junta de

⁽⁵⁹¹⁾ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., 1993, p. 666.

⁽⁵⁹²⁾ Sobre o conceito de crimes de responsabilidade, cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., pp. 544/545.

Freguesia. Igualmente devem considerar-se abrangidos os membros das «comissões administrativas» nomeadas a título provisório ou excepcional para estas autarquias, pois as representam para todos os efeitos. Devem ser incluídos também todos os membros do plenário de cidadãos eleitores, nas freguesias de pequena dimensão onde existam, pois substituem a assembleia de freguesia e podem tomar deliberações que constituam crimes previstos nesta lei (p. ex., os do art. 14.º, relativos à violação de normas de execução orçamental). Os crimes previstos nesta lei são, na sua grande maioria, crimes já previstos e punidos no Código Penal cometidos por funcionários públicos (p. ex., prevaricação, denegação de justiça, corrupção passiva e activa, peculato, etc.) verificando-se, em regra, a agravação da pena e, por vezes, algumas alterações do tipo legal. Mas contém ainda crimes não previstos no Código Penal (p. ex., os do art. 14.º já referido). De notar ainda que estão abrangidos por esta lei os crimes previstos na lei penal geral com referência expressa ao exercício de funções pelos titulares de cargos políticos ou os que mostrem ter sido praticados com flagrante desvio ou abuso da função ou com grave violação dos deveres inerentes (art. 2.º). No fundo, os crimes de responsabilidade dos eleitos locais reconduzem-se a violações graves dos deveres previstos na Lei n.º 29/87.

Incompatibilidades e impedimentos. Quanto às incompatibilidades a Lei n.º 29/87 limita-se, no seu art. 3.º, a estabelecer, sem prejuízo do disposto em legislação especial, um princípio de incompatibilidade com a actividade na função pública em sentido amplo, incluindo a de trabalhador de empresa pública ou nacionalizada, para os eleitos locais que desempenham funções em *regime de permanência*. Não existe pois um princípio geral de incompatibilidade para os eleitos locais. Por sua vez, a Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, que estabelece o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, continua a incluir entre os titulares de cargos políticos, para este efeito, apenas os Presidentes e os vereadores *a tempo inteiro* das Câmaras Municipais. Trataremos, por isso, esta matéria no capítulo seguinte referente aos municípios.

Controlo público de riqueza. Também apenas os Presidentes de Câmara Municipal e vereadores estão sujeitos às obrigações decorrentes da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, alterada pela Lei n.º 38/83, de 25 de Outubro. A tal nos referiremos no capítulo seguinte.

6. Pessoal próprio das autarquias locais e respectivos quadros

As autarquias locais gozam, nos termos do art. 244.º da CRP, de quadro de pessoal próprio, nos termos da lei. Isto significa designadamente que as autarquias podem ter funcionários integrados num quadro que nomeiam e exoneram e sobre os quais exercem poder disciplinar.

A existência de um quadro de pessoal próprio é também um instrumento essencial da autonomia local. Na falta de pessoal próprio, em quantidade e qualidade, as autarquias locais ficariam paralisadas na sua acção ou, como seria mais natural, dependeriam do fornecimento de meios humanos por parte do Governo (central ou regional) ⁽⁵⁹³⁾, ficando na dependência da boa vontade destes. Era um situação muito criticada em França, pelo menos até à reforma de 1982.

A CRP, na sua versão primitiva, não assegurava um tal quadro de pessoal, limitando-se a estabelecer, no art. 244.º, que, com o fim de «coadjuvar as autarquias locais e garantir a eficiência da sua acção», seria organizado «um quadro geral de funcionários, incluindo técnicos das especialidades de interesse para a administração local», quadro este que ficaria na dependência do ministério competente. Tal situação alterou-se na 1.ª Revisão Constitucional (1982) que veio consagrar a existência de «quadros de pessoal próprio» das autarquias locais, sendo aplicável aos funcionários e agentes destas o regime dos funcionários e agentes do Estado (art. 244.º, n.ºs 1 e 2). Este princípio da equiparação reveste-se de grande significado, pois coloca, neste aspecto, a administração local autónoma numa situação de igualdade perante a administração estadual. É a esta luz que deve compreender-se, p. ex., o disposto no art. 4.º do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, ao prescrever que «é facultada a permuta entre funcionários autárquicos e funcionários da administração central» ⁽⁵⁹⁴⁾.

⁽⁵⁹³⁾ Ou ainda de uma autarquia de «grau» superior como sucede, aliás, de certa forma, no nosso país no que toca à freguesia em relação ao município. Repare-se, no entanto, que aqui a «dependência» não é em relação ao Estado-Administrador.

⁽⁵⁹⁴⁾ Recusando um estatuto de menoridade para os funcionários das autarquias locais e defendendo «um princípio de equiparação entre os servidores da administração do Estado e os servidores da administração local» aplicando-se a estes, por norma, o regime fixado para aqueles, cfr. ALMENO DE SÁ, *Administração do Estado, Administração Local e Princípio da Igualdade no Âmbito da Estatuto de Funcionário*, Coim-

Ao contrário do que sucede para as finanças locais, não existe um diploma que regule a função pública local, entendendo-se por tal o corpo de pessoal ao serviço das autarquias locais e a estas ligado por uma relação jurídica de emprego regulada por normas de direito público.

Aliás, também não existe um diploma único sobre a função pública estadual (Administração Central). Existe sim um conjunto de diplomas que regulam a função pública em geral e que prevêem a respectiva adaptação à administração local. O regime jurídico da função pública local é, por tal razão, decalcado da administração estadual e a técnica que o legislador utilizou foi a de estabelecer um regime para aquela administração e depois proceder à sua adaptação à administração local. A adaptação é feita, geralmente, pela aplicação em bloco do regime estabelecido para a administração central com pequenas alterações. Assim sucede significativamente com o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que define o «regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública» (art. 1.º, n.º 1). As disposições deste diploma são aplicadas à administração local por força do art. 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, com as adaptações dele constantes e que, analisadas, são de mero pormenor, destinando-se a «introduzir ajustamentos» em matéria de «competências, transferência e requisição» (preâmbulo do diploma). O mesmo processo de adaptação ocorre com os diplomas legislativos relativos ao recrutamento e selecção do pessoal (o Decreto-Lei n.º 52/91, de 25 de Janeiro, procede à adaptação do regime previsto no Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro), ao pessoal dirigente (o respectivo estatuto é regulado pelo Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, com as adaptações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 198/91, de 29 de Maio) e às carreiras da função pública (o Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de Junho, procede à adaptação do regime previsto no Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho). Quanto às carreiras é ainda de ter em conta que o Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, alterou parcialmente o Decreto-Lei n.º 248/85 e estabeleceu para as carreiras técnica superior e técnica um regime uniforme para a administração central e local (art. 1.º, n.º 1). Ainda o regime de classificação de serviço dos funcionários autárquicos é o do Decreto Regula-

mentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, com as adaptações que constam do Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de Dezembro.

Regime uniforme para a administração estadual e administração local é o que se refere às matérias de disciplina (Decreto-Lei n.º 24/84, de 10 de Janeiro), de remunerações (Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro), de férias, faltas, licenças e listas de antiguidade (Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro), de duração do trabalho (Decreto-Lei n.º 187/88, de 27 de Maio) e de protecção social (Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro).

Em matéria da função pública local deve ter-se ainda em atenção o Decreto-Lei n.º 116/84, de 8 de Abril, ratificado pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro, sobre a organização dos serviços municipais que estabelece quadros de pessoal próprio para os municípios de acordo com as necessidades permanentes destes (art. 5.º). Deve ver-se aqui um afloramento de um princípio aplicável também às freguesias.

Princípio da equiparação. Importa mencionar alguns princípios reguladores da função pública local, repetindo que rege aqui fundamentalmente um princípio de equiparação entre a administração estadual e a local⁽⁵⁹⁵⁾. Entendeu-se que numa matéria tão delicada como é a função pública não deveria haver diferenças substanciais quanto ao estatuto do pessoal que presta serviço nos diversos níveis de administração pública. Repare-se que a autonomia local não é aqui ferida, pois não se cria, por esta uniformidade de estatuto, uma situação de dependência da administração local em relação à administração estadual. Ambas estão submetidas, no essencial, ao mesmo regime legal.

Relação jurídica de emprego. No que toca ao estabelecimento da relação jurídica de emprego, ela pode constituir-se por nomeação ou contrato de pessoal, nos termos dos arts. 3.º e segs. do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro⁽⁵⁹⁶⁾. Pela nomeação visa preencher-se

⁽⁵⁹⁵⁾ O mesmo princípio vale para a administração regional autónoma como decorre da leitura dos diversos diplomas (ver, p. ex., o n.º 2 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro).

⁽⁵⁹⁶⁾ Este diploma desenvolve o regime jurídico contido no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, relativo aos princípios gerais sobre a reforma estrutural da função pública no nosso país e publicado ao abrigo de autorização legislativa (Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro).

um lugar do quadro e assegurar, assim, o exercício de funções que revisitam carácter de permanência, enquanto pelo contrato visa estabelecer-se uma relação transitória de trabalho subordinado. Por isso, deve considerar-se a nomeação como a forma normal do estabelecimento da relação de emprego.

Recrutamento e selecção de pessoal. Por sua vez, em matéria de recrutamento e selecção de pessoal, vigora como princípio fundamental do concurso. Este princípio tem dignidade constitucional e nos termos do n.º 2 do art. 47.º da CRP «todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso». Para o pessoal dirigente, entretanto, o recrutamento é feito por escolha e em regime de comissão de serviço.

Carreiras. Outro dos princípios que continuam a caracterizar a função pública em geral e a local em particular é o da carreira. O funcionário público exerce as suas funções percorrendo uma carreira de acordo com a antiguidade e o mérito. Com efeito, por carreira entende-se «o conjunto hierarquizado de categorias às quais correspondem funções da mesma natureza a que os funcionários terão acesso de acordo com a antiguidade e o mérito evidenciado no desempenho profissional» (art. 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho) e por categoria deve entender-se «a posição que os funcionários ocupam no âmbito de uma carreira, fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função ou funções referidas à escala salarial da função pública» (art. 4.º, n.º 2, do mesmo diploma). Ainda, nos termos do art. 13.º, o ingresso em qualquer carreira efectua-se na categoria mais baixa.

Princípio da exclusividade. O Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, consagra o princípio da exclusividade do exercício de funções públicas e o princípio correlativo da incompatibilidade com o exercício de quaisquer outras actividades (art. 12.º). A acumulação é, assim, excepcional sendo regulada pelos arts. 31.º e 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89.

Disciplina. Em matéria disciplinar é de assinalar, por um lado, o poder conferido às autarquias locais de exercer por inteiro o poder disciplinar através dos seus órgãos executivos que podem aplicar, inclusivé,

as medidas mais graves previstas na lei, aplicação esta que na administração estadual está reservada exclusivamente aos membros do Governo (arts. 17.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 24/84) e, por outro, o princípio geral, de nível constitucional, que assegura ao funcionário arguido a sua audiência e defesa (n.º 3 do art. 269.º da CRP). Este princípio encontra pleno acolhimento na legislação ordinária e a sua inobservância conduz, por jurisprudência segura dos tribunais administrativos, à nulidade das penas aplicadas em processo disciplinar.

7. Património e finanças locais

Uma das formas mais eficazes de limitar a autonomia local (ou até de a reduzir a uma aparência) consiste em colocar as autarquias locais numa situação de dependência financeira e mesmo patrimonial em relação ao Governo.

Repare-se que a existência de um património próprio é muito importante para a autonomia de uma autarquia, bastando pensar na sujeição que resultaria para esta do facto de não possuir instalações nem, em geral, bens móveis e imóveis próprios para o desenvolvimento da sua actividade. Acresce que um património susceptível de originar receitas pode permitir a um município ou uma freguesia um espaço de manobra, nomeadamente em termos financeiros, que doutro modo careceria. As autarquias dispõem de património constituído por bens do domínio privado e do domínio público (quanto a este ver o n.º 2 do art. 84.º da CRP, que remete para a lei a respectiva definição, regime, condições de utilização e limites) ⁽⁵⁹⁷⁾. A «lei» aqui em referência deve assumir a forma de lei da AR ou de decreto-lei autorizado, por força do art. 168.º, n.º 1, al. z).

A autonomia financeira, por sua vez, é também um elemento essencial da autonomia local. Se as autarquias locais para o desenvolvimento da sua actividade precisassem de que o Governo lhes fornecesse meios

⁽⁵⁹⁷⁾ Sobre o domínio público das autarquias, cfr. M. CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, Coimbra, 1980, pp. 917 e segs.; e J. PEDRO FERNANDES, «Domínio Público», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, Lisboa, 1991, pp. 166 e segs. e, esp., p. 189.

financeiros e se o Governo tivesse o poder de os atribuir conforme entendesse mais conveniente, então a autonomia não existiria. Perder-se-ia um dos elementos essenciais desta que consiste na não dependência em relação ao Estado-Administrador. Daí a importância de uma Lei das Finanças Locais e a colocação desta matéria no poder reservado da AR (art. 168.º, n.º 1, al. *s*), da CRP). É a esta que cabe regular através de lei, por ela aprovada, o regime das finanças locais, salvo autorização concedida ao Governo, também através de lei, que defina o sentido, a extensão e a duração da autorização (art. 168.º, n.ºs 1 e 2, da CRP).

O regime das finanças locais cumpre ainda a função constitucional de operar uma «justa repartição dos recursos públicos» pelo Estado (Administração) e pelas autarquias locais, devendo ainda, quanto a estas, corrigir desigualdades entre as do mesmo grau (art. 240.º, n.º 2).

A autonomia local exige ainda, em matéria financeira, que as autarquias locais disponham, por um lado, de meios financeiros suficientes para o desempenho das atribuições que lhes cabe prosseguir e, por outro, que disponham de liberdade para os gerir. A liberdade de gestão traduz-se não só na elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos próprios e do plano de actividades e na conseqüente elaboração e aprovação do balanço e contas como ainda na efectivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros. A disposição autónoma dos meios financeiros exige que eles entrem nos cofres das autarquias locais por força e nos termos de lei ou decreto-lei autorizado e não por vontade discricionária da administração estadual ou regional autónoma (598).

Historicamente a reivindicação pela autonomia financeira andou sempre de par com a reivindicação pela autonomia local, sendo tal facto particularmente evidente na administração local portuguesa, como vimos (599).

Esta matéria tem sido objecto de viva discussão em Portugal após a consolidação do regime democrático resultante da Revolução de 1974, tendo-se já sucedido três diplomas legais sobre a matéria: Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, Decreto-Lei n.º 98/94, de 29 de Março, e Lei n.º 1/87,

(598) Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed. revista, 1993, p. 889.

(599) Cfr., *supra*, Cap. I do Tít. I da Parte I. Cfr., também, LOBO D'ÁVILA, *Estudos...*, pp. 193 e segs.

de 6 de Janeiro, actualmente em vigor. Todas elas procuraram concretizar o disposto no art. 240.º e, quanto aos municípios, o art. 255.º da CRP.

É de referir que a actual Lei das Finanças Locais (LFL) como, aliás, as anteriores privilegiam os municípios, as «mais importantes autarquias locais presentemente existentes» no entender do TC ⁽⁶⁰⁰⁾. Uma análise mais detalhada das respectivas normas será feita nos capítulos relativos ao município e à freguesia. No entanto, devem referir-se, desde já, alguns princípios comuns do maior interesse ⁽⁶⁰¹⁾.

Desde logo, a reafirmação expressa do princípio da legalidade nesta matéria sendo nulas as deliberações autárquicas que visem o lançamento de impostos, taxas, derramas ou mais-valias não previstos na lei (n.º 4 do art. 1.º da LFL).

Depois, o respeito pelo princípio da não consignação na elaboração dos orçamentos das autarquias locais, salvo no que toca às receitas provenientes de financiamentos das Comunidades Europeias (art. 2.º, n.ºs 1 e 4), assegurando-se deste modo a liberdade de utilização das receitas pelas autarquias locais. Entretanto, o TC pelo Ac. n.º 452/87 ⁽⁶⁰²⁾ considerou que a afectação pelo legislador de certas receitas das autarquias locais a determinadas das suas despesas, dentro de certos limites, desde que devidamente justificada, feita de modo proporcionado e sem tocar «o núcleo essencial da autonomia financeira local» não é inconstitucional, exigindo-se apenas que o legislador seja a AR ou o Governo, este no uso de autorização legislativa, pois se trata de matéria abrangida por reserva relativa da AR. É um entendimento que nos oferece dúvidas, pois o preceito constitucional é muito claro.

Também a regra consagrada no art. 3.º de que a qualquer nova «atribuição ou competência» conferida aos municípios deve corresponder a verba necessária para o seu exercício assume o maior significado e deve entender-se como abrangendo todas as autarquias locais não se podendo conceber que dela não beneficiem as freguesias.

Princípio importante ainda é a proibição referida no art. 13.º, n.º 1, da atribuição de quaisquer formas de subsídios ou participações

⁽⁶⁰⁰⁾ Cfr. Ac. do TC n.º 358/92, citado no início do presente capítulo.

⁽⁶⁰¹⁾ Sobre as «directivas e princípios mais importantes» da LFL, cfr. A. L. SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 3.ª ed., Coimbra, 1986, pp. 190-195.

⁽⁶⁰²⁾ Está publicado no DR, I Série, n.º 1, de 2 de Janeiro de 1992.

financeiras por parte do Estado, institutos públicos ou fundos autónomos. Sem esta proibição bem poderia acontecer que o Governo directa ou indirectamente favorecesse aquelas autarquias que se mostrassem mais dóceis, subvertendo por este modo não só critérios objectivos de acesso aos meios financeiros como o próprio princípio da autonomia e prejudicando, porventura, as autarquias que se mostrassem menos receptivas à vontade governamental. Já não fere este princípio a atribuição de subsídios ou participações («auxílio financeiro») nos casos taxativamente definidos no n.º 2 do mesmo artigo como, p. ex., os de «calamidade pública»⁽⁶⁰³⁾, de autarquias «negativamente afectadas por investimentos da administração central, em especial auto-estradas, portos, aeroportos e barragens», de «instalação de novos municípios ou freguesias». A exigência da LFL vai ao ponto de, nestes casos, as providências orçamentais de auxílio deverem constar de anexo à Lei do Orçamento do Estado, salvo os casos de imprevisibilidade como os de calamidade pública e das autarquias afectadas negativamente por investimentos da administração central (n.º 4 do art. 13.º da LFL). Sobre este ponto, e dando cumprimento ao n.º 3 do art. 13.º da mesma lei, o Governo publicou o Decreto-Lei n.º 363/88, de 14 de Outubro, estabelecendo «os critérios e o processo de concessão de subsídios e participações do Estado às autarquias locais que se encontram nas situações previstas» no n.º 2 do art. 13.º da LFL.

Outro princípio claramente expresso na CRP é o da obrigatoriedade da inclusão das receitas provenientes da gestão do seu património e das cobradas pela utilização dos seus serviços entre as receitas próprias das autarquias locais (n.º 3 do art. 240.º). Este princípio encontra concretização em diversas alíneas dos arts. 4.º (municípios) e 18.º (freguesias) da LFL.

De apontar, finalmente, que as autarquias locais podem ainda beneficiar de verbas anualmente inscritas de forma discriminada no Orçamento do Estado, no «âmbito do plano de investimentos da administração central para financiamento de projectos das autarquias locais» (art. 14.º da LFL). Deve tratar-se de projectos incluídos em «programas integrados de desenvolvimento regional» ou em «programas de reordenamento do

⁽⁶⁰³⁾ O que deve entender-se por «calamidade pública» encontra-se definido no art. 1.º do Decreto-Lei n.º 477/88, de 23 de Dezembro.

litoral» ou ainda em «qualquer outro tipo de programas de desenvolvimento com carácter integrado que venham a ser definidos por lei ou regulamento das Comunidades Europeias» (als. *a*), *c*) e *d*) do n.º 2 do art. 14.º). Nos termos da al. *b*) do mesmo artigo, estão também abrangidos por esta fonte de financiamento os projectos objecto de contratos-programa de desenvolvimento celebrados com as autarquias locais, preferentemente no quadro da cooperação intermunicipal. A celebração de contratos-programa e de acordos de colaboração encontra-se regulada pelo Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro. Deve dizer-se que, por esta via, muitos municípios beneficiam de receitas substanciais valendo aqui muito a capacidade negocial e o entendimento com o Governo, sendo frequentes as queixas quanto ao comportamento deste. Acresce que a elaboração centralizada dos planos de desenvolvimento regional colocam muitas vezes as autarquias à mercê de decisões governamentais com implicações a nível local, nomeadamente em tema de investimentos.

Em matéria de contabilidade autárquica regula o art. 23.º da LFL estabelecendo os princípios da «uniformização, normalização e simplificação» por forma a «constituir um instrumento de gestão económico-financeira e permitir a apreciação e julgamento da execução orçamental e patrimonial». O n.º 2 do mesmo artigo admite que a contabilidade das freguesias se limite ao «simples registo de receitas e despesas» quando sejam de montante relativamente baixo (inferior a 250 vezes o salário mínimo nacional dos trabalhadores da indústria). O Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho, regulamenta o relatório de actividades e a conta de gerência das autarquias locais (bem como o plano de actividades e orçamento) e o Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro, aprova as normas de execução da contabilidade das autarquias locais, dando cumprimento ao art. 49.º daquele decreto-lei.

Sobre as contas dispõe ainda o art. 25.º que elas serão apreciadas pelo órgão deliberativo da autarquia respectiva e que as de montante superior a 250 vezes o salário mínimo nacional dos trabalhadores da indústria serão enviadas ao Tribunal de Contas que as julgará.

A legalidade da gestão patrimonial e financeira dos municípios e freguesias está sujeita a mera tutela inspectiva a cargo do Governo, através da Inspecção-Geral de Finanças (IGF), podendo aquele ordenar «inquéritos e sindicâncias mediante queixas ou participações devidamente fundamentadas» (art. 24.º da LFL).

Determina finalmente o art. 28.º da LFL que esta é aplicável directamente às autarquias locais das regiões autónomas, «sem prejuízo da sua regulamentação pelas assembleias regionais, na medida em que tal se torne necessário».

8. Poder regulamentar

O poder constitucionalmente conferido às autarquias locais para elaborar regulamentos locais (art. 242.º) permite que estes possam, através de medidas adequadas, ordenar a vida local por forma a obter uma mais correcta satisfação das necessidades colectivas da respectiva comunidade. A importância deste poder aprecia-se melhor imaginando a sua ausência. Sem ele limitar-se-ia de modo grave a liberdade de acção das autarquias locais que estariam impedidas de disciplinar, de acordo com os seus interesses, as matérias administrativas onde tal necessidade se fizesse sentir.

O seu exercício implica a formação de um direito local e particularmente municipal «interno»⁽⁶⁰⁴⁾ que é ao mesmo tempo expressão e instrumento (na medida em que permite uma melhor actuação) da autonomia. Há quem veja até nesta autonomia normativa das autarquias locais o «esteio mais significativo da autonomia local» e mesmo o «cerne» dessa autonomia⁽⁶⁰⁵⁾.

No entanto, importa ter bem presente que a autonomia local é mais do que a autonomia normativa. Esta, desligada dos restantes elementos caracterizadores, poderia tornar aquela uma falsa realidade, pois de nada serviria «regular» os interesses próprios se não se dispusesse de meios humanos e financeiros eficazes para realizar a acção administrativa que cabe às autarquias. Não pode esquecer-se, a este propósito, que uma larga parte da acção destas se situa, repete-se, na prestação de serviços à comunidade e na realização de obras. Não pode ainda ignorar-se que muitas e importantes tarefas administrativas das autarquias locais resultam de atribuições e competências que lhes são conferidas e reguladas

(604) Sobre o direito municipal «externo» e «interno», cfr. A. GONÇALVES PEREIRA, *Contribuição...*, p. 238.

(605) J. M. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual...*, pp. 262 e 264. Sobre o poder regulamentar das autarquias locais, cfr., também, A. QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, policop., Coimbra, 1976, pp. 431 e segs. e 461 e segs.

por lei (art. 239.º) não resultando, pois, directamente de uma normação autónoma de interesses próprios. Pode, inclusivé, afirmar-se que, nos nossos dias, as principais matérias de administração pública são objecto de regulação por via legal, tendo os municípios o seu campo de acção balizado por tal legislação. É certo que o legislador não pode regular tais matérias como bem lhe aprouver, estando o seu poder constitucionalmente limitado pelo respeito dos interesses próprios das autarquias locais⁽⁶⁰⁶⁾. Só que o legislador respeita a Constituição sempre que, ao regular essas matérias, confira às autarquias locais atribuições e competências no domínio de tais interesses. Ou seja, o legislador não está obrigado a «demitir-se» de legislar, como já tivemos ocasião de referir, sempre que uma matéria administrativa contenha interesses próprios das comunidades locais.

Feita esta ressalva, importa ser reafirmada a importância do poder regulamentar próprio das autarquias locais na medida em que constitui um precioso instrumento de acção destas. Este poder é amplo abrangendo, tendencialmente, todas aquelas matérias que respeitem aos interesses próprios das populações respectivas.

O exercício do poder regulamentar assumirá frequentemente a forma de *regulamentos independentes* por ser um poder incluído no «núcleo da autonomia local», funcionando como lei habilitante, fundamentalmente, a que define as atribuições das autarquias locais e a competência dos respectivos órgãos quanto a este âmbito (Decreto-Lei n.º 100/84), assim se respeitando o comando do art. 115.º, n.º 7, última parte⁽⁶⁰⁷⁾. Mas nem sempre será assim e, muitas vezes, a lei remete para as autarquias locais a regulamentação de certas matérias, caso em que teremos regulamentos de execução. Poderá ainda acontecer que num determinado momento uma autarquia local possa disciplinar uma matéria através de regulamentos independentes e, posteriormente, só o possa fazer através de regulamentos executivos pelo facto de ser publicada, entretanto, uma lei que regula essa matéria deixando espaço para uma regulamentação local.

⁽⁶⁰⁶⁾ J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei — Algumas Reflexões acerca da Admissibilidade de Regulamentos das Autarquias Locais em Matéria de Direitos, Liberdades e Garantias*, Coimbra, 1987, esp. pp. 25/26.

⁽⁶⁰⁷⁾ J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed. revista, 1993, p. 895.

Convém, a este propósito, referir um caso concreto que suscitou larga controvérsia pela delicadeza da matéria a regular. A determinada altura alguns municípios sentiram a necessidade de regulamentar a afixação de propaganda eleitoral dada a forma anárquica como a mesma se processava. O problema que se colocou — e de extrema importância — era o de saber, uma vez que se estava a regular uma matéria que constituía um direito fundamental constitucionalmente consagrado (art. 37.º, n.º 1, da CRP), se o poder regulamentar autónomo das autarquias locais, e concretamente dos municípios, poderia introduzir-se no domínio dos direitos, liberdades e garantias, matéria reservada exclusivamente à AR por força da al. b) do n.º 1 do art. 168.º da CRP. Se é verdade que a resposta a esta pergunta foi negativa no TC através de diversos acórdãos que declararam materialmente inconstitucionais tais regulamentos⁽⁶⁰⁸⁾, já na doutrina Vieira de Andrade⁽⁶⁰⁹⁾ veio sustentar posição diferente, defendendo a admissibilidade de tais regulamentos, desde que, por um lado, não afectassem senão «periféricamente ou em aspectos de pormenor» o direito fundamental protegido pela reserva de lei deixando, dessa forma, intocado o seu «núcleo essencial» e, por outro lado, se contivessem no âmbito das atribuições autárquicas, regulando matéria de interesses próprios da autarquia. Esta bem fundamentada posição doutrinária teve o mérito de pôr em destaque o alcance do poder regulamentar autónomo das autarquias locais, sem deixar de o colocar claramente no seu lugar que é o de um «poder administrativo, que corresponde ao exercício de uma função de segundo grau» e que, por essa razão, não pode invadir o domínio legislativo tomando «decisões fundamentais ou relevantes para a vida da comunidade nacional»⁽⁶¹⁰⁾. Esta doutrina teve já eco num mais recente acórdão do TC tendo servido de referência para a decisão nele tomada⁽⁶¹¹⁾ e foi acolhida no Parecer n.º 1/89 da Procuradoria Geral da República⁽⁶¹²⁾. Entretanto, foi publicada a Lei n.º 97/88, de 17

(608) Cfr., p. ex., Acs. do TC n.º 74/84, de 10 de Julho de 1984, publicado no *BMJ*, n.º 351, pp. 172 e segs., e n.º 248/86, de 15 de Julho de 1986, publicado in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 8.º vol. (1986), pp. 159 e segs.

(609) J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Autonomia Regulamentar...*, pp. 29 e segs.

(610) J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Autonomia Regulamentar...*, p. 32.

(611) Ac. do TC n.º 307/88, de 21 de Dezembro de 1988, publicado in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 12.º vol. (1988), pp. 499 e segs.

(612) Publicado no *DR*, II Série, n.º 136, de 16 de Junho de 1989.

de Agosto, regulando a afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda e concretamente de propaganda em campanha eleitoral (art. 7.º) e remetendo para as Assembleias Municipais, por iniciativa própria ou proposta da CM, «a elaboração dos regulamentos necessários à execução da presente lei» (613). Isto significa que a partir desta lei os regulamentos locais sobre esta matéria são de execução e não independentes, devendo indicar expressamente aquela lei de acordo com o n.º 7 do art. 115.º

Ainda sobre os regulamentos independentes das autarquias locais é necessário abordar uma questão de natureza formal que tem sido objecto de várias decisões jurisprudenciais. Trata-se do vício resultante da falta de menção da lei habilitante exigida pela 2.ª parte do n.º 7 do art. 115.º da CRP. O TC tem decretado que tais regulamentos são formalmente inconstitucionais e, embora considerando a questão «problemática», defendem a mesma posição J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (614) mesmo nos casos em que «seja possível identificar a lei habilitante», pois, afirmam, só desse modo fica garantida «a segurança e transparência jurídicas, sobretudo relevantes à luz da principiologia do Estado de direito democrático». Só que parece manifestamente excessivo que se declare inconstitucional com todos os efeitos daí decorrentes, p. ex., um regulamento de uma AM só porque não se escreveu no respectivo preâmbulo que a AM o elaborou no exercício do poder conferido pelo art. 242.º da CRP e pela al. a) do n.º 2 do art. 39.º do Decreto-Lei n.º 100/84. Se bastava dizer isto, e só isto não foi dito, parece violento concluir pela inconstitucionalidade do regulamento municipal. Doutro modo presta-se uma homenagem excessiva ao formalismo (615). A omissão dessa formalidade deverá considerar-se apenas uma mera irregularidade sem consequências tão duras e deve haver o cuidado de salvaguardar, pelo menos, os efeitos já produzidos, permitindo à autarquia local suprir aquela falta

(613) Esta intervenção do legislador fora já objecto de atenção no estudo de Vieira de Andrade dizendo que, por não estarmos perante uma matéria de «reserva excludente em favor das autarquias», era perfeitamente legítima uma «intervenção prevalecente do legislador» (p. 31).

(614) J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed. revista, 1993, p. 516.

(615) No fundo o que se nota é falta de um formulário de preâmbulos dos diplomas das autarquias locais para evitar que elas cometam estes deslizes.

e manter em vigor regulamentos que, porventura, são não só orgânica e materialmente constitucionais, como importantes para ela. Poderia ainda acrescentar-se que não repugna uma eventual diferença de regime entre os regulamentos do Governo e os das autarquias locais se se tiver em conta que o poder regulamentar do Governo é, em regra, o de «fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis» (art. 202.º, al. c)) e daí a exigência de referência à lei que os permite, resultando, pelo contrário, o poder governamental de emitir regulamentos independentes de um esforço interpretativo da CRP (arts. 202.º, al. g), e 115.º, n.º 6, parte final), enquanto o poder regulamentar das autarquias locais resulta directamente da CRP como manifestação da autonomia local.

Uma palavra final para chamar a atenção que, como poder administrativo que é, o poder regulamentar das autarquias locais está sujeito aos limites da Constituição e das leis e ainda, nos termos do art. 242.º da CRP, aos limites dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior (assim, os regulamentos das freguesias devem ter em conta os regulamentos dos municípios) ou das autoridades com poder tutelar (sendo estas, no continente, o Governo da República e nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, as Regiões Autónomas).

9. Exercício de um leque amplo e significativo de tarefas administrativas (atribuições e competências) sob responsabilidade própria (tutela)

Todos os aspectos que mereceram até agora a nossa atenção são como que instrumentais, isto é, são apenas condições necessárias para o exercício, de forma autónoma, da actividade de administração pública a nível local. São instrumentais em relação ao objectivo da autonomia local que é o exercício, sob responsabilidade própria, de um leque amplo de tarefas administrativas. De facto, a autonomia só existe quando as autarquias locais exercem uma actividade administrativa, relativa aos interesses das populações respectivas, que é significativa no conjunto da administração pública⁽⁶¹⁶⁾ e tal só sucede quando as tarefas de administração pública a nível local cabem, em boa parte, à administração local e não à administração estadual ou regional autónoma.

(616) Cfr. o art. 2.º, n.º 1, da Carta Europeia de Autonomia Local.

De nada interessaria haver órgãos democraticamente eleitos, meios financeiros, pessoal próprio e poder regulamentar autónomo se as autarquias locais estivessem fortemente limitadas na sua acção administrativa. Tal limitação poderia resultar quer de uma restrição das atribuições e competências de tal modo forte que às autarquias apenas restassem tarefas residuais ou de interesse muito secundário; quer de uma regulamentação de tal modo detalhada das atribuições e competências (porventura amplas) que as autarquias locais praticamente não tivessem liberdade de decisão, não pudessem fazer opções⁽⁶¹⁷⁾; quer da sujeição das deliberações tomadas pelas autarquias a uma apertada tutela de mérito, necessitando estas, para actuarem legalmente, de autorização ou aprovação dos seus actos pelo Governo (ou por outro órgão político-administrativo com poder tutelar).

Esta matéria merece uma particular atenção, importando que se explicita melhor, desde logo, o que deve entender-se por uma actividade administrativa significativa no conjunto da administração pública e, depois, o que deve considerar-se limitações lesivas da autonomia de actuação.

a) *Campo de acção das autarquias locais (atribuições e competências)*

Quanto ao primeiro aspecto, interessa deixar claro que só se pode falar de autonomia local quando a actividade exercida pelas autarquias locais é uma actividade de administração pública, nos termos do art. 266.º da CRP, e não uma actividade doméstica (quase privada) resultante de estreitas relações de vizinhança desligada do conjunto da actividade administrativa desenvolvida a nível estadual (e regional), como chegou a ser pensada no séc. XIX. A administração local autónoma deve constituir como referem certos autores⁽⁶¹⁸⁾ um subsistema, dentro do sistema da Administração Pública⁽⁶¹⁹⁾.

⁽⁶¹⁷⁾ Cfr. CH. EISENMANN, *Problèmes d'Organisation...*, p. 280. Advertindo igualmente para os perigos de uma perda de substância da autonomia por força de uma progressiva regulamentação («Verrechtlichung») geral, cfr. A. VON MUTIUS, «Örtliche Aufgabenerfüllung...», pp. 227 e segs.; no mesmo sentido W. BLÜMEL, «Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart...», pp. 190 e segs.

⁽⁶¹⁸⁾ W. ROTERS, *Kommunale Mitwirkung...*, p. 44; A. NIETO, «Los Cabildos Insulares de Canarias en el Estado de las Autonomías», in *Boletim de Documentación*, Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, n.º 14, 1986, pp. 1 e segs. e, esp., p. 81.

⁽⁶¹⁹⁾ A Administração Pública é aqui entendida no seu conjunto, pois também é correcto falar-se de «administrações públicas» como, p. ex., a administração do Estado

O conteúdo da administração local, assim caracterizada, nem é imutável, nem de fácil delimitação. Contam para o efeito não só razões históricas (a história da administração local de cada país), mas também o desenvolvimento da administração pública na sociedade técnico-industrial dos nossos dias. A CRP limita-se a dar-nos um ponto de referência ao estabelecer que as autarquias locais visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas (art. 237.º, n.º 2), e que as atribuições e competências dos seus órgãos serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa (art. 239.º). Vale aqui o princípio da subsidiariedade nos termos do qual deve competir às autarquias locais a realização das tarefas administrativas que elas podem cumprir, só sendo utilizado um nível superior de administração pública quando a boa administração assim o exija.

Reunindo todos estes dados poderemos afirmar que a autonomia local se manifesta, hoje, principalmente nos seguintes domínios: ordenamento do território e urbanismo; prestação de serviços e construção de equipamentos úteis para as populações locais; disciplina de actividades particulares que possam pôr em perigo a segurança, comodidade e condições de salubridade dos habitantes. Não se exige que todas as categorias de autarquias locais tenham actividades em todos estes domínios, mas devem ter actividade significativa em alguns deles.

Estes grandes domínios de acção administrativa local podem adquirir maior ou menor expressão conforme a lei alargue ou não o leque de atribuições das autarquias locais e conforme a maior ou menor criatividade e capacidade de intervenção de cada autarquia. Assim, no que toca à prestação de serviços nota-se, hoje, uma tendência para diversificar a acção autárquica no campo da cultura, tempos livres, defesa do consumidor e protecção civil. No que toca aos equipamentos existe uma tendência para confiar às autarquias locais um papel importante respeitante não só às habitações sociais, como às estruturas de apoio à infância e à terceira idade. Existem, contudo, domínios do maior interesse para as populações locais nos quais a intervenção autárquica é muito periférica.

(directa e indirecta), a administração regional (das regiões autónomas) e a administração local (de cada um dos municípios e de cada uma das freguesias). Sobre o princípio de «pluralidade de administrações públicas», cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed. revista, 1993, p. 921.

É o caso da saúde e da educação. Estes dois grandes ramos da administração pública estão na sua parte mais nobre reservados, entre nós, à administração estadual e também, em parte, à administração regional (regiões autónomas).

Importa ainda referir que as autarquias locais, como entes representativos da respectiva população, têm ainda um vasto campo de intervenção nos assuntos que respeitam aos interesses desta. Assim se explica que frequentemente façam ouvir a sua voz (por forma institucionalizada ou não) em muitos assuntos sobre os quais não têm poder de decisão próprio, mas obrigando a administração estadual ou regional autónoma a tomar em consideração tais tomadas de posição. É o que sucede frequentemente no que respeita à construção e traçado de auto-estradas, à manutenção e duplicação de vias férreas, à construção ou não de barragens, etc.

Um parágrafo também para dizer que a autonomia não é estática mas dinâmica. Ela tem uma tendência expansiva que apenas é limitada por razões de eficácia administrativa. A administração local autónoma está presente onde estejam interesses próprios dos respectivos habitantes, embora se aceite que, para certos assuntos, lhes caiba não o poder de decisão, mas apenas um poder de participação ou consulta de intensidade variável.

Dito isto, cabe agora esclarecer que de autonomia local verdadeira só poderemos falar, no nosso país, a propósito dos municípios. Efectivamente o que acabamos de dizer só em relação a estes tem aplicação como teremos ocasião de verificar mais detalhadamente no capítulo seguinte. As freguesias desempenham um papel pouco significativo no conjunto da administração pública portuguesa e as regiões administrativas não existem ainda. A este propósito, escreve-se até que, «em certo sentido, falar de *poder local* é falar de *poder municipal*»⁽⁶²⁰⁾.

A uma conclusão diversa poderíamos chegar se nos limitássemos a ler o art. 2.º da LAL que inclui nas atribuições das autarquias locais, sem distinguir as respectivas categorias, matérias tão importantes como o abastecimento público; o desenvolvimento; a saúde; a educação e ensino; a cultura, tempos livres e desporto; a protecção à infância e à terceira idade. Este artigo limita-se a definir um quadro, aliás incompleto, de

⁽⁶²⁰⁾ J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed. revista, 1993, p. 904.

campos de acção das autarquias locais sem que daí resultem atribuições e competências efectivas.

b) *A tutela*

Depois de referir o campo de acção das autarquias locais, importa verificar se existem limitações a essa esfera de actuação que impeçam que se possa falar de uma suficiente liberdade de decisão e assim de autonomia. O problema coloca-se principalmente no domínio da tutela e é esta que vai merecer a nossa atenção ⁽⁶²¹⁾.

A autonomia local seria gravemente lesada se as autarquias locais estivessem sujeitas a uma tutela de mérito sobre as suas deliberações, necessitando aquelas para actuarem legalmente de autorização ou aprovação dos seus actos pelo Governo (ou outro órgão político-administrativo com poder tutelar, como, p. ex., o Governo das Regiões Autónomas). Então, as deliberações não seriam tomadas autonomamente pelas autarquias mas resultariam de uma concertação entre estas e a administração estadual ou regional autónoma ⁽⁶²²⁾. Também a autonomia local seria gravemente prejudicada se os órgãos das autarquias locais pudessem ser dissolvidos (ou os seus membros destituídos) pelo Governo da República (ou pelos Governos das Regiões Autónomas) por razões de mérito.

No que toca ao direito português, a tutela sobre as autarquias locais é de mera legalidade (art. 243.º, n.º 1, da CRP) e a Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, que regula a tutela administrativa sobre as autarquias locais, concretizando aquele preceito constitucional, estabelece um regime jurídico que lhes deixa amplo espaço de manobra, ocorrendo as intervenções tutelares relativas à actuação das autarquias locais sob a forma de «inspecções, inquéritos e sindicâncias, bem como através da recolha e análise de informações e esclarecimentos» com a finalidade

⁽⁶²¹⁾ A limitação da autonomia, que acima referimos, e que resultaria de uma regulação tão pormenorizada das atribuições e competências que a liberdade de decisão das autarquias fosse praticamente nula não ocorre generalizadamente no nosso país, deixando a lei suficientes espaços de liberdade para a administração local. No entanto, existe uma tendência para uma legislação cada vez mais perfeccionista que constitui um sério perigo para a autonomia local, conforme verificamos ao tratar a matéria da elaboração e aprovação da Carta Europeia de Autonomia Local.

⁽⁶²²⁾ Fala-se a este propósito de semi-descentralização (CH. EISENMAN, *Problèmes d'Organisation...*, pp. 286 e segs.).

apenas de verificar o «cumprimento das leis e regulamentos pelos órgãos e serviços das autarquias locais e associações de municípios» (art. 3.º).

Não existe sequer, ao contrário dos países que nos estão mais próximos, um dever de informação por parte das autarquias locais dirigido aos órgãos de tutela que abranja, pelo menos, as decisões mais importantes. A existência de um tal dever poderia permitir o estabelecimento de um diálogo entre a administração estadual (ou regional autónoma) e as autarquias locais com a utilidade de prevenir a prática de ilegalidades e, no caso de o diálogo não resultar, permitir uma discussão contenciosa imediata sobre as deliberações cuja ilegalidade fosse suscitada⁽⁶²³⁾. Por ausência destes mecanismos ocorre, frequentemente, a prática de ilegalidades, muitas vezes não deliberadamente cometidas, que só muito mais tarde são colocadas em evidência por efeito das inspecções inquéritos ou sindicâncias, numa fase em que já nada há a fazer senão aplicar sanções aos órgãos (ou membros de órgãos) por elas responsáveis.

O sistema de tutela regulado pela Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, deixa, pois, numa primeira fase, larga liberdade de acção para as autarquias locais⁽⁶²⁴⁾ e, mais tarde, vai verificar como agiram. Esta actuação «a posteriori» não permite, repetimos, remediar na maior parte das vezes as ilegalidades cometidas e assim se compreende que a lei de tutela não seja dirigida em primeira linha aos actos, mas às pessoas e aos órgãos.

O núcleo da lei de tutela (arts. 8.º a 15.º), num total de 17 artigos, é, por essa razão, constituído, por um lado, pela indicação das sanções aplicáveis, que são a *perda de mandato* dos eleitos se as ilegalidades tiverem sido praticados individualmente por membros de órgãos autárquicos ou a *dissolução do órgão* se forem resultado de acção ou omissão deste, e, por outro, pelo procedimento a seguir na aplicação dessas sanções.

A perda de mandato é decretada, em princípio, pelos tribunais administrativos⁽⁶²⁵⁾ mediante acção proposta, em regra, pelo Ministério

(623) Cfr. A. CÂNDIDO OLIVEIRA, *Relações entre a Administração Estadual e a Administração Local: do Diálogo à Tutela*, ed. da ATAM, Santarém, 1992.

(624) Só assim não sucede naquelas matérias que estão submetidas a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro. Sobre esta forma insatisfatória de controlo, cfr. A. CÂNDIDO OLIVEIRA, *Relações...*, p. 29.

(625) A perda de mandato dos eleitos locais por falta de participação, sem motivo justificado, nas sessões ou reuniões dos órgãos de que façam parte, prevista na al. a) do

Público (art. 11.º), a qual segue os termos dos recursos dos actos administrativos com algumas especialidades (art. 11.º, n.º 2), dando assim a possibilidade de defesa do eleito local, existindo já diversa jurisprudência sobre esta matéria⁽⁶²⁶⁾. Por sua vez, a medida de dissolução dos órgãos autárquicos é decretada pelo Governo, segundo um procedimento destinado a assegurar uma cuidada ponderação da medida («parecer do órgão autárquico de nível imediatamente superior») e a restabelecer, em curto prazo, a normalidade democrática através da realização de novas eleições (art. 13.º). O decreto de dissolução é contenciosamente impugnável por qualquer dos membros do órgão dissolvido (art. 15.º).

Sobre a perda de mandato dos eleitos locais é de referir que ela pode resultar ainda da prática de crimes de responsabilidade, nos termos do art. 120.º, n.º 3, da CRP e art. 29.º, al. f), da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, discutindo-se, no entanto, a questão de saber se constitui um efeito automático da condenação por tais crimes⁽⁶²⁷⁾ e pode resultar também, para os Presidentes das Câmaras e vereadores a tempo inteiro, da infracção do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos regulado pela Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, conforme determinam a al. a) do n.º 3 do art. 10.º e o n.º 1 do art. 12.º deste diploma.

A autoridade de tutela é, no continente, o Governo (art. 202.º, al. d), da Constituição), o qual utiliza, para o efeito, dois serviços ministeriais: a Inspeção Geral de Finanças (IGF) e a Inspeção Geral da Administração do Território (IGAT). Deve ter-se ainda em conta o n.º 3 do art. 291.º da CRP que dispõe que compete ao Governador Civil, como representante do Governo, exercer os poderes de tutela na área do distrito. O desenvolvimento deste preceito constitucional encontra-se no art. 7.º da Lei de Tutela. No entanto, o Governador Civil dispõe de reduzidos meios de actuação.

n.º 1 do art. 9.º da Lei de Tutela, ou por inelegibilidade ocorrida ou conhecida posteriormente à eleição, prevista na al. a) do n.º 1 do mesmo artigo, é decidida pelos órgãos de que o eleito faz parte (art. 10.º, n.º 3, da mesma lei).

⁽⁶²⁶⁾ Cfr., entre outros, o Ac. do STA, de 20 de Março de 1990 (*BMJ*, n.º 395 (1990), pp. 349 e segs.); o Ac. do STA, de 9 de Janeiro de 1990, e respectiva anotação (*BMJ*, n.º 393 (1990), pp. 372 e segs.); e Ac. do STA, de 15 de Março de 1988 (*BMJ*, n.º 375 (1988), pp. 280 e segs.).

⁽⁶²⁷⁾ Nesse sentido, o Ac. do TC n.º 274/90, publicado no *BMJ*, n.º 400 (1990), pp. 169 e segs.

Embora não prevista, nem na Constituição, nem na Lei n.º 87/89, tem sido discutida a admissibilidade da tutela sob a forma correctiva e substitutiva. Sobre a tutela correctiva exercida pelo Governo sobre as autarquias locais entendeu a Procuradoria Geral da República⁽⁶²⁸⁾ que não padecia de inconstitucionalidade o recurso interposto para o Ministro das Obras Públicas, ao abrigo do n.º 3 do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 66/70, de 15 de Abril, da decisão de uma CM que puniu, ao abrigo do n.º 2 do mesmo artigo e diploma, com a inibição de apresentar novos projectos no seu concelho, por um determinado período, um técnico responsável pelos projectos de obras particulares que não respeitou as normas técnicas ou disposições regulamentares em vigor. Defrontavam-se aqui as posições da Câmara a entender que a tutela constitucionalmente possível era apenas a inspectiva, não podendo admitir-se esta forma de tutela correctiva (não podia um órgão da Administração Central apreciar e decidir um recurso que só os tribunais poderiam apreciar) e a posição contrária da Administração Central. Defendeu-se no citado Parecer que, embora não admitida com carácter geral, a tutela correctiva não estava afastada nos casos em que a lei expressamente a preveja e pelas formas nela estabelecidas, desde que traduzindo um mero controlo de legalidade. No mesmo sentido o Parecer invocava um Ac. da 1.ª Secção do STA, de 25 de Novembro de 1982⁽⁶²⁹⁾.

Porém, já num Ac. do STA, de 14 de Janeiro de 1988⁽⁶³⁰⁾, em que, por via de recurso interposto por uma CM, se apreciava um despacho do sr. Ministro do Equipamento Social, que anulava a deliberação de indeferimento de um projecto de loteamento de uma parcela de terreno tomada por aquela Câmara, se entendeu diferentemente, considerando-se que se estava perante «uma forma de tutela correctiva incompatível com uma tutela administrativa destinada exclusivamente a averiguar o cumprimento da lei», única compatível com o art. 243.º da CRP⁽⁶³¹⁾.

⁽⁶²⁸⁾ Parecer da PGR n.º 90/85, de 12 de Janeiro de 1989, publicado no *BMJ*, n.º 392 (1990), pp. 104 e segs.

⁽⁶²⁹⁾ Este Acórdão encontra-se publicado em *Acórdãos Doutrinários (AD)*, ano XXII, n.º 255, pp. 334 e segs.

⁽⁶³⁰⁾ Encontra-se publicado no *BMJ*, n.º 373 (1988), pp. 356 e segs.

⁽⁶³¹⁾ Cfr. *BMJ*, n.º 373 (1988), p. 364. Também no sentido da limitação da tutela à verificação do cumprimento da lei, cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed. revista, 1993, pp. 896/897.

Muito discutidas têm sido, em matéria de urbanismo, as situações em que a Administração Central manda embargar e demolir com base na infracção da lei ou de regulamentos em vigor edifícios licenciados por municípios (632).

O STA tem decidido que, nestes casos, não se trata do exercício de um poder de tutela mas de poderes autónomos do Governo respeitantes à defesa de interesses gerais que, em matéria de urbanismo, lhe cabe prosseguir. Sobre esta questão continuamos a entender que sempre que o Governo faz uma intervenção, que incide sobre um comportamento de uma autarquia local, com a finalidade de assegurar o respeito pela legalidade, que a própria autarquia deveria respeitar e não respeitou, estamos perante uma típica intervenção tutelar (633). Problema diferente é saber se esta é constitucionalmente admissível, sendo certo que vários preceitos de diplomas recentes conferem ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território poderes de embargos de trabalhos e demolição de obras cujo licenciamento cabe aos municípios (634). Continuamos a entender que o regime-regra de tutela definido, no nosso país, pela Lei n.º 67/89, de acordo com a Constituição, não admite estas formas de intervenção tutelar e só para atender a interesses de defesa da legalidade, que não ficariam devidamente acautelados pelo regime-regra, e através de um procedimento administrativo «amigável» da autonomia local seria de admitir um regime de excepção para estas ou outras situações. Não é o caso dos poderes agora referidos, pois, por um lado, não prevêem sequer a audição da autarquia que é desautorizada e, por outro, os fins de defesa dos interesses nacionais em matéria de urbanismo poderiam ser alcançados sem recurso a tais medidas. Bastaria, p. ex.,

(632) Cfr. Acs. do STA, de 27 de Novembro de 1990 (publicado in *Scientia Iuridica*, 1992, Tomo XLI, n.º 235/237, pp. 144 e segs.) e de 14 de Março de 1991 (publicado in *AD*, n.º 370 (1992), pp. 1053 e segs.).

(633) Cfr. A. CÂNDIDO OLIVEIRA, «Anotação ao Acórdão da 1.ª Secção do STA, de 27 de Novembro de 1990», in *Scientia Iuridica*, Tomo XLI, 1992, n.º 235/237, pp. 174/175.

(634) Cfr. art. 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março (regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território); art. 58.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro (licenciamento de obras particulares); e art. 62.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro (regime jurídico dos loteamentos urbanos).

consagrar legislativamente, em matéria de urbanismo, o dever de informação prévia ⁽⁶³⁵⁾.

De qualquer modo sempre a autarquia submetida a tais medidas de tutela terá o direito de recorrer das mesmas com fundamento em ilegalidade, pois doutro modo teria de concluir-se que a administração estadual poderia determinar de forma definitiva em relação à administração autárquica o que é legal ou ilegal, colocando este nível de administração pública numa situação de inferioridade que não está de acordo com o princípio da autonomia local. Este direito de recurso pode ainda fundar-se no art. 11.º da Carta Europeia de Autonomia Local. A admissibilidade da impugnação contenciosa com fundamento em ilegalidade por parte das autarquias locais parece ser igualmente o entendimento de J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira ⁽⁶³⁶⁾. Aliás, no Ac. do STA, de 14 de Janeiro de 1988, acima referido, era recorrente a CM.

10. Associações de autarquias locais

É permitida a associação de autarquias locais?

Em relação aos municípios a dúvida não se coloca, existindo legislação que a regula, como veremos no capítulo seguinte. Já quanto às freguesias a questão é pertinente, pois não existe lei que as preveja, nem preceito como o do art. 253.º da CRP que determina que «os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns». Exactamente a colocação deste preceito não em sede de princípios gerais do poder local (Cap. I do Tít. III da Parte III da CRP), mas de preceitos específicos sobre os municípios (Cap. III) faz aumentar as dúvidas. Acresce ainda que o Código Administrativo de 1940 previa, sob a designação de «uniões de freguesias», a associação de Juntas de Freguesia (arts. 266.º e segs.), tal como previa a associação voluntária ou imposta por lei de Câmaras Municipais, sob a designação de «federações de municípios» (arts. 177.º e segs.), factos que não eram seguramente desconhecido nem dos constituintes (e sucessivos reformadores da CRP), nem do legislador ordinário. Ora, ao estabelecer-se por via constitucional

⁽⁶³⁵⁾ Cfr. A. CÂNDIDO OLIVEIRA, «Anotação...», pp. 178/180.

⁽⁶³⁶⁾ J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed. revista, 1993, p. 898, *in fine*.

e legislativa apenas a associação de municípios parece ter havido a intenção clara de fazer uma restrição.

Sucedo, porém, que não se vê a razão de ser de tal restrição e que, por outro lado, o art. 10.º da Carta Europeia de Autonomia Local, actualmente em vigor no nosso país, estabelece o direito de associação das autarquias locais para a realização de tarefas de interesse comum, nos termos da lei. Gomes Canotilho e Vital Moreira pronunciam-se igualmente pelo direito de associação das freguesias e das regiões administrativas (637).

11. As autarquias locais nas Regiões Autónomas

A constituição nos arquipélagos dos Açores e da Madeira de «regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos (638) e de «órgãos de governo próprio» criou um nível de administração, colocado entre as autarquias locais e o Estado, que tem efeitos sobre a administração local autónoma.

Assim, o poder de tutela sobre as autarquias locais (e associações de municípios), que no continente é exercido pelo Governo, nas regiões autónomas é exercido pelo respectivo Governo Regional (art. 56.º, al. d), do Estatuto dos Açores e art. 49.º, al. e), do Estatuto da Madeira). Cabe também às regiões autónomas criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respectiva área nos termos da lei (arts. 29.º, n.º 1, al. h), e 32.º, n.º 1, al. f), dos Estatutos, respectivamente, da Madeira e dos Açores) e ainda elevar povoações à categoria de vilas e cidades. Constitui, por outro lado, matéria de interesse específico das regiões autónomas a alteração das atribuições das autarquias locais ou da competência dos respectivos órgãos, o que legitima o exercício do poder legislativo regional neste domínio (cfr. art. 33.º, al. b), e 32.º, n.º 1, al. c), do Estatuto dos Açores).

(637) J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed. revista, 1993, p. 909.

(638) O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores é a Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, revista pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março, e o da Madeira é a Lei n.º 13/91, de 5 de Junho.

CAPÍTULO II

O MUNICÍPIO

1. Os municípios existentes; denominação; sede; símbolos heráldicos; feriado municipal

Determinava o texto primitivo do art. 249.º da CRP que «os concelhos existentes» eram os municípios previstos na Constituição e que a lei podia «criar outros» ou extinguir os que fossem manifestamente inviáveis. Daqui resultou que a CRP acolheu, com a designação que passou a privilegiar de «municípios», todos os concelhos existentes na data da sua entrada em vigor ⁽⁶³⁹⁾ admitindo a criação de outros, quando tal se justificasse e admitindo a extinção daqueles que, por falta de meios — nomeadamente humanos e financeiros — fossem manifestamente inviáveis. Este preceito, no que toca à criação e extinção de municípios foi utilizado apenas para a criação do município da Amadora (Lei n.º 45/79, de 11 de Setembro). Na revisão constitucional de 1982 suprimiu-se a referência à primeira parte do artigo («os concelhos existentes são os municípios...») e remeteu-se para a lei, a criação ou a extinção dos municípios, precedendo consulta dos órgãos das autarquias abrangidas. Tal disposição constitucional mantém-se sem alterações e teve a concretização legislativa que adiante referiremos ⁽⁶⁴⁰⁾.

Denominação e sede. Os municípios devem ter uma denominação e uma sede, como resulta do art. 8.º, n.º 1, al. *d*), da Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro, sobre a criação de novos municípios. A existência de uma denominação e de uma sede resulta também das disposições da lei sobre heráldica autárquica (Lei n.º 53/91, de 7 de Agosto), a que faremos alusão mais pormenorizada já a seguir, a qual determina que o selo da

⁽⁶³⁹⁾ Como já tivemos ocasião de dizer o actual mapa territorial dos municípios tem ainda como base a reforma de 6 de Novembro de 1836.

⁽⁶⁴⁰⁾ Sobre a administração municipal, cfr. A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, «La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía», in *Documentación Administrativa*, n.º 228 (1991), pp. 225 e segs.

autarquia deve conter a respectiva denominação (art. 18.º) e distingue, para a configuração de certos símbolos, os municípios com sede em cidade ou em vila (arts. 13.º, n.º 2, als. *c*) e *d*). Também a Lei n.º 8/93, de 5 de Março, sobre a criação de freguesias, introduz limitações à criação destas nas «sedes dos municípios» (art. 5.º, n.º 2).

Símbolos heráldicos. Nos termos do art. 3.º, n.º 1, al. *b*), da Lei n.º 53/91, de 7 de Agosto, os municípios têm direito ao uso de símbolos heráldicos, sendo estes o brasão de armas, a bandeira e o selo (art. 2.º). O direito ao uso de símbolos heráldicos com uma determinada ordenação, sem prejuízo do que existia já ao abrigo da legislação anterior (art. 15.º) adquire-se por deliberação da AM, após parecer da Secção de Heráldica da Associação dos Arqueólogos Portugueses, devendo a deliberação publicar-se obrigatoriamente no *DR* e ser oficiosamente registada no Ministério do Planeamento e da Administração do Território (art. 4.º da Lei n.º 53/91 e al. *r*) do art. 39.º da Lei n.º 100/84, na sua última redacção). A Lei n.º 53/91 estabelece um conjunto de princípios e procedimentos administrativos relativos ao uso, configuração, ordenação e registo dos símbolos heráldicos. Cria também um Gabinete de Heráldica Autárquica no âmbito do Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Feriado municipal. Os municípios, ao contrário das freguesias, têm direito a um feriado municipal anual cabendo à AM fixar o dia e mês respectivo (art. 39.º, n.º 2, al. *q*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março).

Classificação dos municípios. A classificação dos municípios (urbanos e rurais; e de 1.º, 2.º e 3.º ordem) actualmente estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 78/84, de 8 de Março, deixou praticamente de ter relevância, pois já não é tomada em conta para efeitos da composição dos órgãos municipais ou para efeitos de atribuições e competências, como sucedia no regime do Código Administrativo. Foi também abandonada em matéria de carreiras e categorias de pessoal como resulta claramente da al. *c*) do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de Junho. Note-se, no entanto, que é ainda utilizada para certos efeitos no recrutamento de pessoal dirigente da administração municipal (art. 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 198/91, de 29 de Maio).

2. Criação, modificação e extinção dos municípios

A lei sobre a criação de novas autarquias locais (Lei n.º 11/82, de 2 de Junho), estabelecia a competência da AR para legislar sobre a criação, modificação dos limites territoriais ou extinção as autarquias locais e dedicava a quase totalidade dos seus preceitos à criação de novas freguesias e à elevação de povoações à categoria de vilas e cidades nada estabelecendo em concreto quanto aos municípios. Sobre estes foi publicada a Lei-quadro n.º 142/85, de 18 de Novembro, na qual é patente a preocupação de não criar municípios inviáveis, ou seja com população e receitas diminutas, preocupação esta que decorria também do regime estabelecido pela Lei n.º 11/82 no que toca à criação de freguesias.

O art. 3.º da Lei n.º 142/85, determina textualmente que «não poderá ser criado nenhum município se se verificar que as suas receitas, bem como as do município de origem, não são suficientes para a prossecução das atribuições que lhes estiverem cometidas». Exige-se, por outro lado, um mínimo de 10.000 eleitores (mínimo que sobe para 30.000 em áreas de maior densidade populacional), uma área mínima de 30 quilómetros quadrados (também a área mínima pode subir para 500 Km² nas áreas de menor densidade populacional), um centro urbano com, pelo menos, 5.000 eleitores e ainda um extenso conjunto de equipamentos de utilidade colectiva, desde estabelecimentos de ensino, farmácia, corporação de bombeiros, agência bancária, etc.).

É clara a preocupação de não abrir a porta a uma modificação substancial da divisão municipal do país. Aliás, neste momento, nem sequer podem ser criados novos municípios, pois a Lei n.º 142/85 determina, no seu artigo 14.º, n.º 4, que ela só será aplicada, após a criação das regiões administrativas.

Acrescente-se, ainda, que a criação, modificação ou extinção territorial de qualquer município depende de lei da AR (art. 1.º da Lei n.º 11/82), e exige um processo de consultas prévias aos órgãos das autarquias interessadas. No caso da criação de um município exige-se, inclusivé, o parecer favorável das Assembleias das freguesias que o vão integrar (art. 5.º, n.º 1, da Lei n.º 142/85). A necessidade de consulta prévia aos órgãos das autarquias abrangidas no caso de criação, modificação territorial ou extinção dos municípios é, além do mais, uma exigência constitucional estabelecida especificamente para esta categoria de autarquias locais (art. 249.º).

Repare-se que a Lei n.º 142/85 visa essencialmente a criação de municípios não contendo preceitos que definam critérios precisos sobre a extinção dos existentes.

A lei quadro proíbe a formação de municípios encravados noutros (n.º 5 do art. 4.º) e regula o procedimento legislativo a seguir para a respectiva criação (arts. 7.º e segs.).

3. Órgãos do município

Nos termos do actual art. 250.º da CRP são órgãos representativos do município a AM (órgão deliberativo) e a CM (órgão executivo).

Este é o texto que resulta da 2.ª Revisão Constitucional (1989), pois o da primeira revisão (1982) ainda consagrava, a título facultativo, um órgão de natureza meramente consultiva, que o texto inicial (1976) incluía como obrigatório. Tratava-se do Conselho Municipal composto de representantes de organizações económicas, sociais, culturais e profissionais da área do concelho.

Nem a Constituição, nem o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que é a «lei»⁽⁶⁴¹⁾ que regula a organização das autarquias locais, frequentemente mencionada como Lei das Autarquias Locais (LAL), prevêem como órgão do município o Presidente da Câmara, seguindo nesta parte a tradição da legislação portuguesa na matéria e afastando-se do regime estabelecido pelo Estado Novo. De qualquer modo, a importância que assume hoje na administração municipal a figura do Presidente da Câmara obriga a que tenhamos de lhe dar particular atenção.

Nas eleições autárquicas e pelo sistema proporcional (método de Hondt) os eleitores escolhem todos os membros da CM (inclusive o Presidente que é o primeiro candidato da lista mais votada) e, em princípio, metade mais um dos membros da AM. Os restantes membros são os Presidentes da Junta das Freguesias integradas no município. Detenhamo-nos um pouco sobre esta matéria.

⁽⁶⁴¹⁾ A designação «lei» das autarquias locais é imprópria por se tratar de um decreto-lei, ainda que publicado mediante autorização legislativa, mas é uma designação utilizada na linguagem corrente.

a) Assembleia Municipal

A AM é um órgão colegial com uma composição muito especial. Tem sempre uma maioria de membros eleitos directamente, mas tomam assento nela todos os Presidentes das Juntas de Freguesia existentes no município. Assim, em regra, para além dos Presidentes das Juntas fazem parte da AM igual número de membros eleitos directamente mais um (art. 31.º, n.º 1, da LAL). Dissemos, em regra, porque normalmente os municípios têm um número relativamente elevado de freguesias que permite uma composição suficientemente numerosa deste órgão de natureza deliberativa⁽⁶⁴²⁾. Só quando o número de freguesias é muito pequeno, o número de membros eleitos directamente é superior, por forma a que o órgão tenha, pelo menos, o triplo do número de membros da respectiva CM (art. 31.º, n.º 2).

As suas competências são muito vastas e dentro destas contam-se a de fiscalizar a actividade da Câmara (art. 39.º, n.º 1, al. c), da LAL, na redacção da Lei n.º 18/91, de 12 de Junho), as de aprovar, sob proposta da Câmara, o plano anual de actividades e o orçamento (al. b) do n.º 2 do art. 39.º da mesma Lei), o relatório de actividades, o balanço e a conta de gerência (al. c)), os quadros de pessoal dos diferentes serviços do município (al. f)), aprovar empréstimos, nos termos da lei (al. e)), deliberar quanto à criação de derramas (al. p)), aprovar planos urbanísticos e de ordenamento do território (al. d)), etc.

A AM aparece como uma espécie de parlamento local (os seus membros, aliás, são designados, correntemente, *deputados* municipais) dotado de poderes deliberativos e de fiscalização do órgão executivo do município. No entanto, a AM não elege, como vimos, nem a CM nem o Presidente desta, que resultam de eleições directas, e apesar de poder votar moções de censura «a fim de permitir a formulação e a divulgação de juízos negativos e reprovativos da acção da câmara municipal ou da actuação individual de qualquer dos seus membros» (art. 39.º, n.º 1, al. i), da LAL) elas não determinam a queda daquele órgão ou de qualquer dos seus membros. Este ponto de vista precisa de uma mais completa justificação não só porque a Constituição, no seu art. 241.º, n.º 1, estabe-

⁽⁶⁴²⁾ Por vezes este órgão chega a ter uma centena e mais de membros, pois há municípios com um número muito elevado de freguesias.

lece que a organização das autarquias locais compreende um órgão colegial executivo responsável perante uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos, como ainda a mesma ideia resulta do n.º 2 do art. 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local, embora de uma forma menos taxativa.

Sobre este ponto, Freitas do Amaral defende que a AM pode destituir a CM avançando principalmente dois argumentos: o primeiro é tirado do entendimento que, em direito público, se tem de responsabilidade de um órgão perante outro («quando se diz que um órgão é responsável perante outro, isso significa que o segundo pode demitir o primeiro ou destituí-lo»); o segundo apoia-se nos poderes que a AM tem sobre a Câmara nomeadamente o de aprovar ou rejeitar a proposta de orçamento anual apresentada pela Câmara (se a Assembleia não aprova o orçamento, a Câmara não poderá exercer as suas funções normais e «só tem duas opções em alternativa: ou se submete à AM, fazendo o que ela quer, ou tem de se demitir»). Freitas do Amaral já defendia este ponto de vista numa altura em que nem sequer estava prevista a aprovação de moções de censura, introduzida no art. 39.º da LAL pela Lei n.º 18/91, de 18 de Junho (643).

Por sua vez, em anotação ao art. 241.º da CRP, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira dizem que a responsabilidade do órgão executivo perante o órgão deliberativo «sob pena de ficar no vazio» deve incluir «o poder de demissão do órgão executivo e de destituição dos seus membros» (644). Só que estes mesmos autores admitem, logo de seguida, que esta solução encontra dificuldades no que diz respeito aos órgãos executivos do município e da freguesia, dado o facto de a CM e o Presidente da Junta de Freguesia serem eleitos directamente.

Efectivamente, a nosso ver, a responsabilidade do órgão executivo perante o deliberativo não se esgota no poder de demissão, embora seja a sua manifestação normal, e assume outras formas como seja a submissão daquele às deliberações deste, deliberações que incidem sobre os aspectos mais importantes da vida da respectiva autarquia como resulta da leitura das disposições pertinentes da LAL (arts. 15.º, para a Assembleia de Freguesia, e 39.º, para a AM). Esta dependência, que é real, não pode ter

(643) D. FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, vol. 1, p. 471.

(644) J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., p. 892.

o sentido de incluir necessariamente o poder de demissão da AM sobre a CM, como pretende Freitas do Amaral. Por outro lado, não se compreende muito bem como um órgão eleito directamente pela comunidade local possa ser destituído por outro que não goza de legitimidade eleitoral directa superior. Não apresentam dúvidas aquelas situações em que o órgão executivo é escolhido pelo órgão deliberativo (caso da Junta Regional, nos termos do art. 261.º da CRP), mas não é a mesma a situação dos órgãos que estamos a tratar e em especial da CM. De registar a este propósito que a moção de censura (prevista apenas para a autarquia local «município») não inclui como fim da mesma — e poderia incluir — a destituição da Câmara, limitando-se a enumerar outros fins mais suaves («permitir a formulação e a divulgação de juízos negativos e reprovativos da *acção da câmara municipal*» ou ainda e apenas «da actuação individual de *qualquer dos seus membros*»). Tenha-se em conta que a CRP nas relações AR/Governo tem o cuidado de declarar expressamente como efeito da aprovação de uma moção de censura a demissão do Governo (actual art. 198.º, al. f)) e que, na redacção primitiva da CRP, a aprovação de uma ou mais moções de censura não determinava a demissão do Governo, podendo este continuar em funções, salvo se fossem aprovadas duas moções de censura com, pelo menos, trinta dias de intervalo e por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções (art. 198.º, al. c)). Assim sendo, pode conceber-se a existência de moções de censura sem o efeito necessário da demissão do órgão censurado e é isso o que sucede, a nosso ver, na administração municipal.

A AM tem anualmente cinco sessões ordinárias e pode ser facilmente convocada extraordinariamente (arts. 36.º e 37.º da LAL).

b) *Câmara Municipal*

Se a AM se assemelha a um parlamento local, a Câmara Municipal (CM), apesar de ser constitucionalmente considerada o órgão executivo do município, não se assemelha a um Governo. Não tanto, nem principalmente, por ser eleita directamente, mas por ser um órgão colegial eleito pelo sistema proporcional pelo que não há nela homogeneidade política. E não se pode comparar sequer a um governo de coligação, pois a sua composição não resulta de um acordo mas de um acto eleitoral directo não podendo, por isso, o seu Presidente exercer as funções

correntes de um Chefe de Governo. As naturais dificuldades de funcionamento que esta situação provoca têm sido ultrapassadas pela existência de preceitos legais que conferem ao seu Presidente poderes especiais. Vejamos mais em pormenor a composição e funcionamento deste órgão.

Eleita directamente e pelo método de Hondt a CM é constituída por um Presidente, que é o primeiro candidato da lista mais votada (art. 44.º, n.º 1, da LAL) e por um número par de vereadores que varia em função do número de eleitores do respectivo município. Os municípios com mais de 100.000 eleitores têm 10 vereadores, os que têm mais de 50.000 têm 8, os de mais de 10.000 têm 6, e naqueles com 10.000 eleitores ou menos o número de vereadores é de 4 ⁽⁶⁴⁵⁾.

Entre os vereadores é preciso, entretanto, distinguir os que exercem as suas funções em regime de permanência e aqueles que não estão sob tal regime ⁽⁶⁴⁶⁾. Os vereadores em regime de permanência são escolhidos pelo Presidente da Câmara podendo este fixar o seu número até a um limite que depende do número de eleitores ⁽⁶⁴⁷⁾ e recebem uma remuneração em função da do Presidente da Câmara respectivo. O número de vereadores em regime de permanência pode ainda ser maior se a AM assim o deliberar sob proposta da CM ⁽⁶⁴⁸⁾. Mas, também aqui, a escolha dos vereadores pertence ao Presidente da Câmara que, se assim o entender, ainda pode optar por escolher vereadores em regime de meio tempo, correspondendo então dois vereadores a um vereador em regime de permanência (art. 45, n.º 3, da LAL). O Presidente da Câmara fixa as funções e competências dos vereadores que escolhe (art. 45.º, n.º 4, da LAL).

As tarefas mais absorventes da acção municipal cabem ao Presi-

⁽⁶⁴⁵⁾ Lisboa e Porto têm respectivamente 16 e 12 (cfr. art. 44.º, n.º 2, da LAL).

⁽⁶⁴⁶⁾ Embora a existência de vereadores em regime de permanência não seja obrigatória, estando dependente de decisão do Presidente da Câmara (art. 45.º, n.º 1, da LAL), ela é corrente nos municípios portugueses.

⁽⁶⁴⁷⁾ Esse limite é de 4 em Lisboa e Porto, 3 nos municípios com 100.000 eleitores ou mais, 2 nos municípios com mais de 20.000 eleitores ou mais, e 1 nos municípios com menos de 20.000 eleitores (art. 45.º, n.º 1, da LAL).

⁽⁶⁴⁸⁾ Por deliberação da AM o número de vereadores em regime de permanência pode ir até ao limite de 7 em Lisboa, 6 no Porto, 5 nos municípios com 100.000 eleitores ou mais, 4 nos municípios com mais de 50.000 eleitores, 3 nos municípios com mais de 20.000 eleitores e 2 nos municípios com menos de 20.000 eleitores (art. 45.º, n.º 2, da LAL).

dente e aos vereadores em regime de permanência que constituem, dentro da Câmara, um núcleo mais homogêneo e o verdadeiro centro da actividade deste órgão. Os vereadores que não estão em regime de permanência ou de meio tempo e a quem não foram confiadas pelo Presidente tarefas específicas (art. 54.º) cumprem a sua função participando nas reuniões semanais ou quinzenais (art. 48.º, n.º 1) da Câmara e a sua actividade dirige-se, para além da formação da vontade do órgão, especialmente para a fiscalização da actividade do Presidente e dos vereadores em regime de permanência. Repare-se que eles são vereadores mas, quase sempre, do(s) partido(s) da oposição (649). Porém, quando das eleições não resulta a maioria absoluta de uma força política na Câmara, o Presidente procura obter acordos com uma ou mais das restantes forças representadas e a distribuição de tarefas e a nomeação de vereadores em regime de permanência resulta, então, de um processo de negociação que quase sempre tem sucesso, pois o Presidente não pode ser destituído por efeito de qualquer votação e adquire, por isso, importante força negocial. A negociação ora abrange todas as forças políticas ora algumas delas (650). Neste último caso reconstitui-se uma situação de maioria absoluta ainda que com base numa coligação.

É extensa a lista das competências da CM que, em princípio, deveriam ser exercidas, nos termos da LAL, pelo órgão funcionando colegialmente (art. 51.º), mas esta lei permite, com grande amplitude, a delegação de muitas delas no Presidente da Câmara (art. 52.º). Não podem ser delegadas, exigindo por isso o funcionamento colegial do órgão, importantes funções que, todavia, constituem quase todas propostas (ou pedidos de autorização) dirigidas à AM (art. 39.º, n.º 2), que sobre elas decidirá. É o que sucede com o plano anual de actividades e o orçamento; o relatório de actividades e a conta de gerência; medidas preventivas e normas provisórias em matéria urbanística, bem como documentos de planeamento urbanístico; empréstimos; quadros de pessoal; municipalização de serviços; integração em associações de municípios e participação em

(649) Importa lembrar que o regime eleitoral limita aos partidos políticos o direito de apresentar candidaturas aos órgãos dos municípios.

(650) O leque partidário no nosso país é teoricamente largo, mas o número de partidos ou coligações que obtêm lugares nas Câmaras raramente excede 3 ou 4 das principais formações políticas (PSD, PS, CDS e CDU, esta uma coligação englobado o PCP). Não são permitidos partidos regionais.

empresas de interesse público local; aquisição e alienação de bens imóveis de valor avultado; posturas e regulamentos; fixação de taxas e criação de derramas (matéria financeira).

Fora deste âmbito, e descontadas mais algumas competências de exercício colegial obrigatório, as decisões deste órgão podem ser tomadas pelo Presidente da Câmara ou pelos vereadores, funcionando individualmente. Com efeito, a Câmara pode delegar no Presidente a sua competência (art. 52.º, n.º 1), e o Presidente pode subdelegar em qualquer dos vereadores por sua decisão e escolha (art. 52.º, n.º 2). É verdade que a Câmara pode a todo o tempo fazer cessar a delegação (art. 52.º, n.º 4), mas numa Câmara em que o Presidente tenha a maioria absoluta ou tenha obtido um acordo com outros partidos tal só acontecerá se houver uma crise política⁽⁶⁵¹⁾. Acresce que, por efeito de uma recente alteração da lei das autarquias locais (Lei n.º 18/91, de 12 de Junho), os poderes do Presidente da Câmara foram largamente aumentados. Foi-se assistindo assim a um progressivo reforço dos poderes presidenciais e temos hoje uma CM cujo centro de gravidade se deslocou para o Presidente da Câmara. É deste que passaremos a tratar.

c) *Presidente da Câmara*

A não inclusão do Presidente da Câmara entre os órgãos do município na Constituição da República e, depois, na Lei das Autarquias Locais exprime uma preferência pela presença, neste nível de Administração Pública, de órgãos colegiais sobre órgãos individuais. Temeu-se, por certo, que os Presidentes da Câmara assumissem demasiados poderes com prejuízo de uma maior participação democrática nas decisões locais⁽⁶⁵²⁾. Porém, o esquema encontrado — órgão colegial executivo não homogêneo e Presidente eleito directamente — não funcionou no sentido pretendido e o Presidente foi assumindo um papel de importância sempre crescente, que o legislador foi acompanhando, e que fez dele a

⁽⁶⁵¹⁾ Nada impede, todavia, e acontece por vezes, que o Presidente e vereadores optem por um funcionamento mais colegial do órgão, não utilizando em toda a sua amplitude o instituto da delegação de poderes.

⁽⁶⁵²⁾ Retomou-se, aliás, a tradição da administração municipal portuguesa que nunca mencionou como órgão do município o Presidente da Câmara, excepto durante o período do Estado Novo com o qual se quis romper.

primeira figura do município. É uma situação que bem se compreende se tivermos em conta que, para além de eleito directamente, possui, entre outros, os poderes de escolher os vereadores com quem quer trabalhar e, dentro destes, os vereadores a tempo inteiro, beneficia, frequentemente, de extensos poderes delegados que pode subdelegar em qualquer vereador e é titular de importantes competências próprias⁽⁶⁵³⁾ entre elas se contando, nos termos do art. 53.º da LAL: representar o município em tribunal e fora dele; executar as deliberações da CM; coordenar a actividade da Câmara e dos serviços municipais (art. 55.º); autorizar o pagamento das despesas orçamentadas; representar a CM perante a AM; superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço do município; modificar e revogar os actos praticados por funcionários administrativos; promover a execução de obras; conceder licenças para habitação ou outra utilização de prédios; embargar e ordenar a demolição de obras ilegais; conceder licenças policiais ou fiscais. Ainda, sempre que circunstâncias excepcionais o exijam, o Presidente pode praticar quaisquer actos da competência da Câmara que ficam naturalmente sujeitos a ratificação desta.

Mesmo antes do reforço dos poderes presidenciais introduzido pelo Decreto-Lei n.º 18/91, publicado mediante autorização legislativa, Freitas do Amaral entendia que o Presidente da Câmara era um órgão do município com base nos importantes poderes próprios que já então possuía⁽⁶⁵⁴⁾. Agora tal entendimento tem ainda mais forte justificação. A posição relevante do Presidente da Câmara ressalta também de um Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo que declarou a nulidade da deliberação de uma CM que, na falta do Presidente, designou um vereador para presidir a uma reunião ordinária, quando havia vereador designado pelo Presidente para o substituir nas suas faltas (n.º 3 do art. 44.º da LAL)⁽⁶⁵⁵⁾.

4. Eleição dos órgãos municipais

Para além do que foi dito na parte geral, interessa apenas repetir que só podem apresentar candidaturas à AM e à CM os partidos políticos,

⁽⁶⁵³⁾ As competências próprias do Presidente da Câmara foram fortemente reforçadas pelo recente Decreto-Lei n.º 18/91, de 12 de Junho, que alterou a LAL.

⁽⁶⁵⁴⁾ D. FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, vol. 1, pp. 478 e segs.

⁽⁶⁵⁵⁾ Ac. do STA, de 16 de Junho de 1987 (Proc. n.º 23.391).

podendo estes apresentar conjuntamente uma lista única, desde que tal coligação ou frente esteja devidamente autorizada nos termos da lei (arts. 22.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 701-A/76, de 29 de Setembro).

O sistema eleitoral dos órgãos do município, particularmente no que toca ao órgão executivo, foge ao esquema normal dos países que nos estão mais próximos e não é sequer seguido para as restantes autarquias locais existentes no nosso país. Com efeito, enquanto o órgão executivo das freguesias (Junta de Freguesia) é eleito pelo órgão deliberativo Assembleia de Freguesia (com excepção, como vimos, do Presidente da Junta), o órgão executivo das regiões administrativas (Junta Regional) será eleito pela Assembleia Regional, por escrutínio secreto, de entre os seus membros (art. 261.º da CRP).

A eleição directa da CM exprime a preocupação constitucional de lhe conferir particular relevo o que efectivamente teve tradução na prática. A CM é o órgão de maior peso político na administração municipal. Por sua vez, a eleição também directa e simultânea do Presidente da Câmara destacou-o largamente dos restantes vereadores, conferindo-lhe uma posição de primeiro plano no município.

5. Estatuto dos eleitos dos órgãos do município

Remunerações e outras regalias. A importância concedida ao município, no nosso ordenamento político-administrativo, ressalta claramente de várias disposições do estatuto dos eleitos locais regulado pela Lei n.º 29/87, a que já fizemos referência no capítulo anterior. Este diploma, que se ocupa, em boa parte, de questões financeiras ou com ela relacionadas, dá especial atenção à CM e, dentro desta, ao Presidente e aos vereadores em regime de permanência, os quais são os únicos eleitos locais que recebem uma remuneração mensal com um valor base fixado em função do vencimento base atribuído ao Presidente da República e que é, para o Presidente da Câmara, cerca de metade daquele vencimento⁽⁶⁵⁶⁾. Os vereadores em regime de permanência percebem, por seu lado, 80% do valor da remuneração a que tenham direito os respectivos Presidentes (art. 6.º, n.º 3). O art. 7.º determina, entretanto, que estas remunerações

⁽⁶⁵⁶⁾ Situa-se entre 40% para os municípios mais pequenos e 55% para os municípios de Lisboa e Porto.

atribuídas aos eleitos em regime de permanência só são concedidas na totalidade aos que exerçam exclusivamente as suas funções autárquicas, recebendo aqueles que exercem ao mesmo tempo uma profissão liberal, quando permitida, ou qualquer actividade privada apenas 50% do valor base da remuneração (sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito) e ficando obrigados a «assegurar a resolução dos assuntos da sua competência no decurso do período de expediente público» (art. 7.º, n.º 3). Os vereadores a meio tempo auferem metade do vencimento dos vereadores em regime de tempo inteiro (art. 8.º). O estatuto estabelece ainda para estes eleitos em regime de permanência um conjunto de outros direitos previstos em diversas alíneas do n.º 1 do art. 5.º, os quais são descritos, em regra, com mais pormenor nos artigos subsequentes. Assim, o art. 13.º permite aos eleitos locais, em regime de permanência, a opção pelo regime de segurança social mais favorável para o funcionalismo público; o art. 14.º concede o direito a 30 dias de férias anuais não só para os eleitos em regime de permanência, como para os que estão em regime de meio tempo; o art. 18.º determina que «o tempo de serviço prestado pelos eleitos em regime de permanência é contado a dobrar como se tivesse sido prestado nos quadros do Estado ou entidade patronal», dentro de certos limites e condições; o art. 19.º, por sua vez, concede, no termo do mandato, aos eleitos em regime de permanência e exclusividade um subsídio de reintegração, caso não beneficiem do regime da segurança social nos termos do art. 18.º Trata-se, com efeito, de remunerações e benefícios que são significativos estando, salvo raras excepções, acima das de qualquer qualquer funcionário ao serviço do município.

Incompatibilidades. O regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos, previsto na Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, abrange, de entre os eleitos locais, apenas o Presidente e os vereadores a tempo inteiro das Câmaras Municipais, únicos que são considerados, para efeito desta lei, titulares de cargos políticos (al. *h*) do art. 2.º da Lei n.º 64/93). Nos termos do art. 4.º deste diploma, os titulares de cargos políticos exercem as suas funções em regime de exclusividade não podendo exercer quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não, bem como pertencer aos corpos sociais de empresas públicas ou privadas e demais pessoas colectivas de fim lucrativo. Só que o art. 6.º do mesmo diploma, com a epígrafe «autarcas», abre

exactamente para os Presidentes e vereadores de Câmaras Municipais («mesmo em regime de permanência, a tempo inteiro ou parciais») a possibilidade de exercerem outras actividades com a obrigação, apenas, de as comunicarem, quando de exercício continuado, ao TC e à AM (n.º 1), esvaziando assim o princípio da exclusividade. De ter em conta, no entanto, o n.º 2 do art. 6.º que mantém, para estes autarcas, os «regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou actividades profissionais».

Impedimentos. As empresas, nas quais um Presidente ou vereador a tempo inteiro (ou os respectivos cônjuges) detenham uma percentagem superior a 10% do capital, ficam impedidas de participar em concursos de fornecimentos de bens ou serviços no exercício de actividade de comércio ou de indústria em contratos com o município em que aqueles eleitos exerçam funções (art. 8.º). Por sua vez, o art. 9.º impede os Presidentes e vereadores a tempo inteiro de «servir de árbitro ou de perito» em qualquer processo em que seja parte o Estado e demais pessoas colectivas, ainda que o façam a título gratuito, impedimento que se mantém temporariamente (prazo de um ano), após a respectiva cessação de funções (n.º 2). A sanção de nulidade está cominada, no art. 14.º, para as infracções a estes preceitos.

Nos termos da Lei n.º 64/93, cabe ao TC fiscalizar o cumprimento da lei no que toca aos titulares de cargos políticos⁽⁶⁵⁷⁾, recebendo a necessária informação (essencialmente através das declarações obrigatórias dos eleitos), analisando as situações concretas e aplicando para os titulares de cargos electivos, quando for caso disso, a sanção de perda de mandato (arts. 10.º, n.º 3, e 12.º, n.º 1). O regime de incompatibilidades e impedimentos da Lei n.º 64/93 é muito mais permissivo para os eleitos municipais a ele sujeitos do que o regime anterior estabelecido pela Lei n.º 9/90, de 1 de Março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 56/90, de 5 de Setembro⁽⁶⁵⁸⁾, agora expressamente revogadas (art. 15.º). Acontece ainda que, por força do Decreto-Lei n.º 196/93,

(657) A fiscalização do cumprimento por parte dos titulares de altos cargos públicos (art. 3.º) cabe à Procuradoria Geral da República.

(658) Este último diploma estendia aos vereadores em regime de meio tempo certas incompatibilidades (art. 4.º, n.º 6).

de 27 de Maio, os titulares dos gabinetes de apoio aos Presidentes e vereadores a tempo inteiro das Câmaras Municipais, cargos de livre nomeação, estão sujeitos a um regime de incompatibilidade e impedimentos mais rigoroso do que o dos titulares dos cargos a quem prestam apoio.

Controlo público de riqueza. Os Presidentes de Câmara e vereadores («vogais» lhe chama a lei) têm a obrigação de apresentar no TC, antes do início do exercício das correspondentes funções, uma declaração do seu património e dos seus rendimentos (arts. 4.º, n.º 1, al. i), 1.º e 5.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril) ⁽⁶⁵⁹⁾, com a sanção da «pena de demissão do cargo» e da medida de inibição para o exercício de qualquer outro da mesma natureza pelo período de 1 a 5 anos, no caso de não apresentação culposa das declarações ou da sua inexactidão indesculpável (art. 3.º, n.º 1). O Decreto Regulamentar n.º 74/83, de 6 de Outubro, indica o procedimento a seguir no preenchimento da declaração, estabelecendo um modelo e regulando outros aspectos da lei.

6. Pessoal dos municípios e respectivos quadros

Dando expressão ao princípio da autonomia em mais uma das suas vertentes, o Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, veio permitir que os municípios, através de deliberação da AM, e mediante proposta devidamente fundamentada da respectiva CM, estabelecessem a organização dos serviços municipais, adequando a sua estrutura e funcionamento aos objectivos de carácter permanente do município (art. 2.º) ⁽⁶⁶⁰⁾. Ao mesmo tempo, o diploma estabelece, no seu art. 4.º, que os municípios terão quadros de pessoal próprio estruturados de acordo com as suas necessidades permanentes. Os quadros de pessoal serão aprovados também pela AM, sob proposta da Câmara (arts. 39.º, n.º 2, al. f), e 51.º, n.º 3, al. a), do Decreto-Lei n.º 100/84). Conjugando as disposições do Decreto-Lei n.º 116/84, do Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de Junho, que

⁽⁶⁵⁹⁾ Este diploma foi alterado pela Lei n.º 38/83, de 25 de Outubro, mas apenas quanto ao prazo de entrega da declaração de património e rendimentos.

⁽⁶⁶⁰⁾ Sobre esta matéria, cfr. C. MOREIRA GAIO/R. AZEVEDO P. SILVA/T. CARMO BRITO, *Organização dos Serviços Municipais*, vol. 1, CCRN, 1986.

adapta à administração local a disciplina do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, relativo às carreiras de pessoal e ainda do Decreto-Lei n.º 198/91, de 29 de Maio, que adapta à administração municipal (Câmaras Municipais e respectivos serviços municipalizados) o regime do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, relativo ao pessoal dirigente, verifica-se que os municípios, na estruturação dos seus quadros, terão em conta os cargos de pessoal dirigente, com o respectivo regime de recrutamento (arts. 2.º e segs. do Decreto-Lei n.º 198/91), e as carreiras previstas no Decreto-Lei n.º 247/87, que o mapa anexo respectivo ordena, de acordo com o n.º 2 do art. 6.º, nos seguintes grupos de pessoal: técnico superior; técnico; técnico-profissional; administrativo; operário; auxiliar (661). Este diploma tem o cuidado de estabelecer carreiras adequadas às tarefas que aos municípios cabe desenvolver.

Deixando, embora, liberdade aos municípios para estabelecer os seus quadros de pessoal, a lei estabelece um limite aos respectivos encargos que não poderão exceder 60% das despesas correntes do ano anterior (art. 10.º do Decreto-Lei n.º 116/84).

Os Presidentes das Câmaras Municipais poderão constituir um gabinete de apoio pessoal com membros por ele livremente nomeados e exonerados (art. 8.º do Decreto-Lei n.º 116/84).

Os municípios poderão receber apoio técnico e humano da administração central nomeadamente através dos gabinetes de apoio técnico cumprindo-se, deste modo e de alguma forma, o disposto no n.º 3 do art. 244.º da CRP (art. 9.º do Decreto-Lei n.º 116/84).

A estrutura e a organização dos serviços e respectivos quadros do pessoal devem ser publicados no *DR*, II Série, sob pena de ineficácia das respectivas deliberações da AM, nos termos do n.º 2 do art. 11.º do mesmo diploma, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro e, nos termos do art. 17.º-B desta mesma Lei, os municípios estavam obrigados a reorganizar os seus serviços, de acordo com os novos princípios, até 31 de dezembro de 1986.

Os municípios têm hoje os seus serviços e quadros de pessoal devidamente estruturados e constituídos por numerosos funcionários. Muitos dos municípios têm várias centenas de funcionários de carreira. A média

(661) Sobre a matéria de pessoal, cfr. AIRES DE JESUS FERREIRA PINTO, *Regime Jurídico do Pessoal das Autarquias Locais*, CEFA, Coimbra, 1992.

de funcionários por município é superior a 250 ⁽⁶⁶²⁾. Nenhum funcionário ao serviço dos municípios é nomeados pelo Estado ao contrário do que sucede noutros países, como a Itália.

A administração local possui, tal como a administração estadual, pessoal dirigente e a regulamentação obedece à técnica legislativa que já conhecemos de regular o estatuto do pessoal dirigente para a administração estadual (Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro) e depois aplicá-lo com adaptações à administração local (Decreto-Lei n.º 198/91, de 29 de Maio). A existência de pessoal dirigente resultava já do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 116/84. Quando a lei fala de pessoal dirigente na administração local está a referir-se apenas aos municípios, como resulta do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 198/91. Tenha-se presente que não existe ainda a autarquia local «região administrativa». Considera-se pessoal dirigente o que «exerce actividades de direcção, gestão, coordenação e controlo» (art. 2.º do Decreto-Lei n.º 323/89). Entre os cargos dirigentes da administração municipal há que distinguir os que existem dentro da estrutura geral dos municípios e os que estão previstos nos serviços municipalizados (que são empresas pública locais, sem personalidade jurídica, geridas por um conselho de administração, mas com autonomia administrativa e financeira). Os cargos dirigentes exercidos dentro da estrutura geral, previstos no art. 2.º do Decreto-Lei n.º 198/91, são os de: director municipal, equiparado a director geral e que apenas pode ser criado nos municípios de Lisboa e Porto (art. 12.º, n.ºs 1 e 2); director de departamento municipal equiparado a director de serviços e que só pode ser criado nos municípios com uma receita do FEF igual ou superior a dois por mil do montante total do mesmo (art. 12.º n.ºs 1 e 3); director de serviços; chefe de divisão municipal, equiparado a chefe de divisão, conforme estabelece o art. 12.º, n.º 1, al. e); chefe de divisão; e director de projecto municipal, exercido em comissão de serviço por tempo indeterminado, cessando a respectiva comissão com o termo do projecto (art. 2.º, n.º 2) e equiparado, consoante determinação da AM, a director de serviços ou chefe de divisão (art. 12.º, n.º 1, al. f)). Por sua vez, os cargos dirigentes nos serviços municipalizados, têm em conta a classificação destes em dois grupos de acordo com índices de grandeza

⁽⁶⁶²⁾ *Administração Local em Números*, Lisboa, 1991, p. 302 (ed. da Direcção Geral da Administração Autárquica).

(art. 11.º) e são, nos serviços municipalizados do grupo I, os de director-delegado do grupo I (equiparado a director-geral), director de serviços e chefe de divisão; e, nos do grupo II, os de director-delegado do grupo II (equiparado a director de serviços) e chefe de divisão (arts. 11.º e 12.º). As equiparações acima referidas são feitas para os cargos dirigentes da administração estadual previstos no Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro.

7. Finanças municipais

A situação de supremacia financeira do município em relação à freguesia resulta claramente de uma simples leitura da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro (LFL) não só pelos 15 artigos que lhe dedica especificamente (contra 3 das freguesias), como pelo conteúdo dos mesmos.

Em matéria de finanças, importa mencionar que os municípios gozam constitucionalmente de uma situação de excepção em relação às restantes autarquias locais, pois o art. 254.º da CRP garante-lhes a participação, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos do Estado.

O art. 4.º da LFL contém uma extensa listagem das receitas dos municípios e começa por enumerar vários impostos, contando-se, entre eles, alguns cujo produto, antes do actual regime de autonomia local, pertencia ao Estado, e agora passou a ser entregue aos municípios.

Contribuição autárquica. É o caso da já muito antiga contribuição predial rústica e urbana, hoje contribuição autárquica, essencialmente regulada pelo Decreto-Lei n.º 442-C/88, de 30 de Novembro, com alterações introduzidas por diversos decretos-leis essencialmente em matéria de isenções. O art. 1.º deste decreto-lei define a contribuição autárquica como «um imposto municipal que incide sobre o valor tributável dos prédios situados no território de cada município, dividindo-se, de harmonia com a classificação dos prédios, em rústica e urbana». De notar que, nos termos do n.º 1 do art. 17.º, a taxa deste imposto, no que respeita aos prédios urbanos, é definida anualmente pela AM dentro dos limites, aliás estreitos (1,1% a 1,3%), definidos na al. b) do n.º 1 do art. 16.º, sendo aplicável, na falta de definição (ou de comunicação no prazo legalmente definido) a taxa mínima. A contribuição autárquica recai sobre os proprietários (ou usufrutuários) dos prédios.

Sisa. Outro imposto tradicional do Estado e cujo produto cabe agora aos municípios é a sisa vigorando ainda com várias alterações o Decreto-Lei n.º 41.969, de 24 de Novembro de 1958 (663). Está sujeita a este imposto a transmissão, a título oneroso, de bens imobiliários.

Imposto sobre veículos. Também cabe aos municípios a receita do imposto sobre veículos, cuja disciplina consta fundamentalmente do Decreto-Lei n.º 143/78, de 12 de Junho, com as alterações que lhe foram introduzidas por outros diplomas. Este diploma aprovou um «Regulamento do Imposto sobre Veículos», resultando do respectivo art. 1.º que ele incide sobre o uso e fruição de veículos automóveis, abrangendo também os motociclos, aeronaves e barcos de recreio. É devido por inteiro, em cada ano civil, pelos proprietários dos veículos. As taxas deste imposto que variam em função de vários índices costumam ser actualizadas anualmente no Capítulo «Impostos locais» do Orçamento Geral do Estado.

Para além destes impostos, figuram na al. a) do art. 4.º da LFL o imposto de mais-valias (664), que foi abolido pelo art. 3.º do Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de Novembro, e o imposto para o serviço de incêndios, que existia já, como imposto municipal, no Código Administrativo de 1940 (arts. 703.º, 704.º, n.º 3, e 708.º), mas que hoje deixou de constituir receita municipal por força da regulamentação estabelecida no Decreto-Lei n.º 97/91, de 2 de Março, em favor do Serviço Nacional de Bombeiros. A taxa municipal de transportes, referida no n.º 5 da al. a) do art. 4.º da LFL, não foi ainda aplicada, apesar da regulamentação prevista no Decreto-Lei n.º 439/83, de 22 de Dezembro. Este diploma tem suscitado sérios problemas de interpretação e as entidades que, nos termos do respectivo art. 2.º, n.º 1, a podem lançar (municípios e associações de municípios que tenham em funcionamento um sistema de transportes colectivos de passageiros, ou pelo menos um plano para a sua criação) não o fizeram ainda.

(663) Este diploma contém o chamado «Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações» (art. 39.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, relativa ao Orçamento Geral do Estado).

(664) O produto deste imposto era destinado ao Estado antes do regime das finanças locais decorrente da actual CRP.

No Orçamento Geral do Estado é hábito, também, incluir isenções sobre os impostos locais, as quais têm sido frequentemente objecto de reparos da Associação Nacional de Municípios. Com efeito, motivadas embora por razões de interesse geral merecedoras de protecção (a lei isenta por exemplo de contribuição autárquica, durante um certo período de tempo, o proprietário de prédio urbano adquirido para habitação própria, ou de sisa o adquirente de prédio para construção de habitação própria ou ainda do imposto de veículos o proprietário portador de deficiência física), o certo é que as isenções se atingirem um amplo leque podem afectar o montante das escassas receitas municipais. Sobre esta matéria é de ponderar que uma actuação do legislador que, de forma abusiva, concedesse isenções ou benefícios fiscais nos impostos affectos às autarquias locais sem compensações ou contrapartidas lesaria a autonomia financeira local⁽⁶⁶⁵⁾. Aliás, e para evitar uma erosão financeira da autonomia municipal, a própria LFL dispõe no n.º 7 do seu art. 7.º que «os municípios serão recompensados através de verba a inscrever no Orçamento do Estado ou nos orçamentos das regiões autónomas pela isenção ou redução dos impostos referidos na al. a) do n.º 1 do art. 4.º que venham a ser concedidas para além das actualmente estabelecidas pela legislação em vigor». Trata-se de um comando legal que não tem sido devidamente observado.

Sem preocupação de uma enumeração completa das receitas municipais, é de referir também que constitui receita própria dos municípios — definidos como zonas de turismo ou integrados em regiões de turismo — uma percentagem das receitas do IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado), proveniente da tributação das actividades turísticas (al. b) do n.º 1 e n.ºs 2 e 3 do art. 4.º da LFL). O Decreto-Lei n.º 35/87, de 21 de Janeiro, regula esta matéria.

Do que até aqui se disse resulta que os municípios não têm o poder de lançar impostos locais, mas sim o direito a receber o produto de certos impostos que, na sua maioria, eram tradicionalmente da administração estadual. Aos municípios cabe apenas fixar dentro de certos limites, como vimos, a taxa sobre a contribuição autárquica e lançar derramas sobre um imposto estadual, como veremos de seguida.

(665) Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., p. 890.

Derramas. O lançamento de derramas pelos municípios é um direito que resulta da al. d) do n.º 1 do art. 4.º da LFL, determinando o art. 5.º da mesma lei, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 470-B/88, de 19 de Dezembro, que ela deve incidir sobre a colecta do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC), relativa ao rendimento liquidado⁽⁶⁶⁶⁾ na respectiva área geográfica em montante não superior a 10% (n.º 1) e que só pode ser lançada para «acorrer ao financiamento de investimentos ou no quadro de contratos de reequilíbrio financeiro» (n.º 2). A deliberação relativa à criação de derramas cabe à AM, sob proposta da CM, nos termos da LAL.

Empréstimos. Constitui ainda receita do município, nos termos do referido art. 4.º da LFL, o produto de empréstimos, incluindo o lançamento de obrigações municipais. O regime de crédito consta do art. 15.º da LFL que concede liberdade aos municípios para contrair empréstimos junto de «quaisquer instituições de crédito autorizadas por lei a conceder crédito» (n.º 1), fixa limites para o endividamento (n.º 6) e remete para decreto-lei a regulamentação dos demais aspectos relacionados com a contracção de empréstimos (n.º 12). Sobre esta matéria deve consultar-se, ainda, o Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de Julho.

Fundo de Equilíbrio Financeiro. Não termina aqui o elenco das receitas a que os municípios têm direito (delas estando afastadas as freguesias), sendo de mencionar especialmente a proveniente do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF). O FEF é uma fatia das receitas do Orçamento do Estado atribuída aos municípios e que é actualizada anualmente segundo uma fórmula matemática que tem em conta a variação da cobrança do imposto sobre o valor acrescentado (IVA)⁽⁶⁶⁷⁾. Pretende-se,

⁽⁶⁶⁶⁾ Inicialmente, o diploma referia rendimento *gerado* mas foi rectificado por «Declaração» publicada no DR, I Série, n.º 49, de 28 de Fevereiro de 1989.

⁽⁶⁶⁷⁾ O FEF não é um imposto, mas uma transferência fiscal de receitas do Estado para os municípios (cfr. A. L. SOUSA FRANCO, *Finanças do Sector Público*, 3.ª ed., 1990, p. 478). Em rigor, trata-se de uma participação dos municípios nas receitas do Estado/Comunidade e não de uma mera transferência de receitas do Estado/Administração para os municípios. As receitas fiscais que o Estado cobra não são receitas do Governo são receitas do Estado que o órgão competente (AR) coloca à disposição do Estado/Administração ou das autarquias locais.

deste modo, que o montante desta receita seja determinado por critérios objectivos e não por livre arbítrio do Governo ou até da AR. O montante global do FEF é, depois, repartido pelos municípios de acordo com um conjunto de critérios também legalmente fixados (art. 10.º). O mapa contendo a dotação de cada município é publicado todos os anos em anexo à Lei do Orçamento do Estado. Trata-se de uma receita muito importante para os municípios (668). A opção do legislador de fazer depender o montante do FEF das previsões de receita do IVA — em vez, p. ex., de uma percentagem da despesa pública global do Estado determinada ano a ano — foi motivada, como resulta dos respectivos trabalhos parlamentares, pelo facto de este imposto indirecto sobre o consumo reflectir de perto a evolução da actividade económica do país, permitindo, de um modo mais adequado, que as receitas dos municípios acompanhem o ritmo de crescimento do conjunto da economia. O FEF, por este modo, varia em função do crescimento da actividade económica expresso na receita do IVA. Aliás se, em vez de crescer, o IVA diminuir, os municípios naturalmente sofrerão em consequência. O art. 9.º contém a fórmula matemática de cálculo do FEF anualmente aplicada na altura da elaboração do Orçamento Geral do Estado a qual se traduz em tomar como ponto de partida o montante do FEF previsto no Orçamento do Estado do ano anterior e multiplicar esse montante pelo resultado da divisão do IVA previsto no Orçamento do Estado para o ano a que se destina, pelo IVA previsto no Orçamento do Estado do ano anterior. Assim, e dando um exemplo, para calcular, nos termos da LFL, o valor do FEF do ano de 1992 tomava-se como ponto de partida o valor do FEF atribuído em 1991, que foi de 157,5 milhões de contos, e multiplicava-se este valor pelo resultado da divisão entre o valor do IVA previsto para o ano de 1992 (900 milhões de contos) e o valor previsto no Orçamento do ano de 1991 (608 milhões de contos) dando um resultado de 233,1 milhões de contos (669). O FEF aumentava uma vez que, de 1991 para 1992, houve uma variação para mais do IVA. Só que, exactamente nesse ano, o

(668) Em 1991, mais de metade do montante global de receitas dos municípios (235 milhões de contos) proveio do FEF, que foi no montante de 157 milhões e meio de contos. Cfr. *Administração Local em Números...*, pp. 164 e 186.

(669) $FEF(1992) = 157,5 \times \frac{900}{608} = 233,1$ milhões de contos.

valor do FEF atribuído aos municípios foi apenas de 180 milhões de contos conforme determinou o n.º 1 do art. 14.º da Lei n.º 2/92, de 9 de Março, que aprovou o Orçamento do Estado para 1993. Esse valor resultava da aplicação da fórmula de cálculo do FEF mas com uma muito significativa alteração. Em vez de se introduzir no cálculo o valor do IVA previsto para o ano de 1992 (900 milhões de contos), introduzia-se um valor muito inferior denominado «IVA: base 1991» cujo montante era de 608 milhões de contos. Era o que determinava o art. 13.º da Lei n.º 2/92, que com a epígrafe «regime de cálculo e de distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro para 1992 e 1993» deu nova redacção ao art. 26.º da LFL (um artigo que regulava o regime transitório de distribuição do FEF a partir de 1987 até 1990). Prescrevia a nova redacção do art. 26.º que o valor do IVA previsto para efeito de aplicação da fórmula estabelecida no art. 9.º era determinado com base na estrutura do IVA vigente em 1991 e não o valor superior efectivamente previsto resultante das alterações decorrentes da «harmonização fiscal comunitária e das condições de convergência para a união económica e monetária». Alterava-se, desta forma, através da Lei do Orçamento do Estado, a Lei das Finanças Locais⁽⁶⁷⁰⁾, com prejuízo para os municípios e tal facto suscitou uma forte discussão que foi levada ao TC pelo sr. Presidente da República no uso dos poderes que a CRP lhe confere.

As principais questões apreciadas foram as seguintes: Poderia a Lei do Orçamento modificar as leis existentes? Admitindo-se uma resposta positiva, poderia mesmo assim modificar a Lei das Finanças Locais, uma vez que se deveria entender que esta era uma lei de valor reforçado? E a alteração da LFL não teria violado o princípio da autonomia local?

A posição do TC consta do Ac. n.º 358/92⁽⁶⁷¹⁾. Trata-se de um longo acórdão que, no essencial, considerou, quanto à primeira questão, a Lei do Orçamento uma verdadeira lei, podendo modificar as leis existentes, particularmente em matéria fiscal, e não uma mera autorização da AR para cobrar receitas e realizar despesas que não podia, se assim fosse, tocar nas leis em vigor (pp. 315 e segs.); e, quanto à segunda, considerou que a LFL não possuía valor reforçado, entendendo que o

⁽⁶⁷⁰⁾ O art. 12.º da Lei n.º 2/92 modificava, por sua vez, o importante art. 10.º da LFL relativo aos critérios de distribuição do FEF.

⁽⁶⁷¹⁾ Publicado no *DR*, I Série-A, n.º 21, de 26 de Janeiro de 1993 (pp. 297 a 330).

estabelecimento por lei do regime das finanças locais em nada diferia das inúmeras remissões para a lei que a Constituição contém em muitos dos seus preceitos não havendo, além disso, qualquer indicação específica na letra da Constituição que apontasse no sentido de tal valor reforçado (p. 320), o que obrigaria a Lei do Orçamento a respeitá-la nos termos no art. 281.º, n.º 1, al. b), da CRP. Finalmente, quanto à questão da violação da autonomia local o TC, que tem salientado a importância de que se reveste o FEF como forma de dar cumprimento às exigências constitucionais de «justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais» e da «necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau» (art. 240.º, n.º 2), considerando-o um elemento constitutivo da autonomia financeira das autarquias locais não podendo ser reduzido a um montante que comprometa o «núcleo essencial da autonomia financeira local», entende que não existe qualquer imposição constitucional quanto ao «concreto montante» do FEF garantido para cada ano económico (p. 322) que pudesse aqui ser reivindicado.

O FEF tem dado origem, aliás, a várias decisões do TC sendo de referir o Ac. n.º 82/86⁽⁶⁷²⁾ que considerou inconstitucionais as disposições da anterior LFL (Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março), na parte em que previam que a verba do FEF, para os municípios das regiões autónomas, fosse atribuída de forma global e não especificadamente como sucedia com os municípios do continente, entendendo que tais disposições não asseguravam o respeito pelo art. 240.º, n.º 2, da CRP que exigia que o legislador nacional fixasse «os critérios de repartição do Fundo de Equilíbrio Financeiro por *todos* os municípios sejam continentais sejam das regiões autónomas» (p. 787). A actual LFL acolhe este entendimento e o Orçamento Geral do Estado, no mapa anexo a que se refere o n.º 2 do art. 9.º, inclui os montantes devidos a cada município, quer do continente, quer das ilhas (cfr., p. ex., o mapa anexo à Lei n.º 2/92, de 9 de Março, pp. 1214 (94) a (97)). Discutida no TC foi também a constitucionalidade de disposições legais incluídas nas Leis do Orçamento do Estado de 1990 e 1991 que determinavam a retenção na fonte de uma percentagem de 0,25% do FEF, cujo produto se destinava a custear as despesas com pessoal técnico dos GAT (Gabinetes de Apoio Técnico).

(672) Publicado no DR, I Série, n.º 76, de 2 de Abril de 1986.

O Tribunal no Ac. n.º 361/91 ⁽⁶⁷³⁾ concluiu pela constitucionalidade dessas disposições, tendo em conta nomeadamente que a referida percentagem era «exígua, insusceptível de pôr em causa as exigências decorrentes da autonomia local no plano financeiro» e que a afectação de receitas dentro de certos limites era constitucionalmente admissível (p. 385).

Sem esgotar todo o elenco de receitas municipais, são ainda de referir algumas a que igualmente as freguesias têm, no seu âmbito, acesso como sejam o produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura (art. 4.º, n.º 1, al. j), e art. 21.º) e ainda de taxas. Quanto a estas a LFL separa taxas por licenças concedidas pelos municípios de cobrança de taxas ou de tarifas resultantes da prestação de serviços pelos municípios (als. g) e h) do art. 4.º), disciplinando os arts. 11.º e 12.º, de forma mais detalhada, respectivamente a cobrança de taxas e tarifas.

De mencionar, ainda, no que toca à matéria das finanças municipais o disposto no art. 16.º da LFL que prevê a celebração de contratos de reequilíbrio financeiro entre municípios nos quais se verifiquem «situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira» e instituições de crédito, pertencendo a iniciativa àqueles municípios. A regulamentação de tais contratos consta do Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de Agosto.

Por sua vez, o art. 17.º da LFL permite que possa ser deduzida uma percentagem até ao limite de 15% das transferências correntes e de capital destinadas aos municípios que «tenham dívidas às entidades não financeiras do sector público». Apesar deste mesmo artigo fazer depender a sua aplicação da definição dessas dívidas por «sentença judicial transitada em julgado», certo é que os tribunais têm sido chamados a pronunciar-se sobre casos de retenção de verbas do FEF por dívidas dos municípios à Electricidade de Portugal, E.P. (EDP) feitas por despacho ministerial, ao abrigo de disposições contidas no Decreto-Lei n.º 103-B/89, de 4 de Abril. O STA tem entendido que é materialmente inconstitucional, por violação do princípio da reserva de função jurisdicional aos tribunais, a norma contida no art. 3.º daquele decreto-lei (que permite aos Ministérios das Finanças e do Planeamento e da Administração do Território proceder à retenção de verbas provenientes da cobrança da sisa e da participação no Fundo de Equilíbrio Financeiro devidas aos municípios, com base

(673) Está publicado no *DR*, II Série, n.º 8, de 10 de Janeiro de 1992.

numa comunicação feita pela EDP de dívidas daqueles a esta) e nulo, por usurpação de poder, o acto de retenção praticado ao abrigo de tal artigo (674). Actualmente esta questão está a ser discutida no TC.

Dispondo de tais receitas e podendo organizar os seus orçamentos de acordo com, entre outros, o princípio da não consignação (salvo as receitas provenientes de financiamento da CEE) (art. 2.º, n.ºs 1 e 3, da LFL), os municípios gozam de uma autonomia financeira que dista sempre da reivindicada (675), mas que atinge o que poderá designar-se por patamar mínimo (676). Acresce que têm o poder de gerir o património autárquico (al. d) do n.º 3 do art. 3.º da LFL), determinando ainda o n.º 2 do art. 1.º da mesma lei que a tutela exercida quer sobre a gestão patrimonial, quer sobre a gestão financeira é de mera legalidade, salvaguardando sempre a democraticidade e autonomia do poder local.

No que toca à matéria de contabilidade é de referir, para além do que foi dito em termos gerais, que o envio das contas para julgamento pelo Tribunal de Contas só é feito quando os montantes globais movimentados superarem o limite referido no n.º 2 do art. 25.º da LFL. O Decreto-Lei n.º 226/93, de 22 de Junho, veio estabelecer, por sua vez, o novo regime de contabilidade dos serviços municipalizados e das federações de municípios.

(674) Cfr., entre outros, o Ac. do STA, de 23 de Fevereiro de 1992 (Rec. 27.593).

(675) Os municípios mais do que atribuições e competências reivindicam meios financeiros, o que se compreende se tivermos em conta que um dos sectores principais da acção dos municípios é o da prestação de serviços e da construção de equipamentos, os quais exigem avultados meios financeiros.

(676) Sobre este ponto há quem afirme que a LFL «aponta num sentido ousadamente descentralizador, tanto pelos montantes das receitas afecto às autarquias locais como pela amplitude dos poderes concedidos para a sua gestão e actuação» (cfr. A. L. SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas...*, p. 190) e quem defenda, diferentemente, que a autonomia financeira dos municípios portugueses encarada do ponto de vista da quantidade de meios financeiros ao seu dispor é limitada, quer em comparação com os países europeus que nos estão mais próximos, quer mesmo em comparação com a situação existente no período anterior ao actual regime político (cfr. M. C. LOPES PORTO, *A reforma Fiscal Portuguesa e a Tributação Local*, Lisboa, 1988), utilizando este autor como indicadores a percentagens das despesas locais no total das despesas públicas e no total do produto interno bruto. No entanto, a autonomia mede-se também pela liberdade de utilização dos meios financeiros disponíveis e pela garantia legal da sua obtenção, sendo certo que, neste aspecto, pode falar-se hoje de autonomia financeira, ao contrário do que sucedia no regime político anterior ao actual.

8. Atribuições e competências (campo de acção dos municípios)

Dissemos, no capítulo anterior, que de verdadeira administração local autónoma (ou autonomia local) só era possível falar a propósito dos municípios. Efectivamente, a administração municipal cobre os domínios mais significativos da administração local nela se compreendendo, desde logo, o poder de planeamento («Planungshoheit») relativo ao ordenamento do território e ao urbanismo. Trata-se de uma matéria que é do maior interesse para a comunidade local, dela dependendo uma melhor ou pior vida em comum. Nela se joga, em grande parte, o futuro das respectivas populações, ainda que não possa nem deva ser desligada do ordenamento regional e nacional do território. Como se diz expressivamente na lei francesa, o território francês é «património comum de toda a nação» (677).

Um outro sector particularmente relevante da actividade municipal é o da prestação de serviços. Esta foi sempre uma das principais tarefas locais tendo adquirido, na sociedade técnico-industrial do nosso tempo, uma maior importância e um novo significado. Uma maior importância porque a sociedade técnico-industrial determinou um enorme aumento das tarefas destinadas à satisfação das necessidades elementares dos cidadãos («Daseinsvorsorge») e um novo significado, porque a satisfação dessas necessidades pelas autarquias locais e particularmente, entre nós, pelos municípios, passou a constituir uma forma de defesa dos cidadãos contra a alienação provocada pela civilização técnico-industrial (678). Entre tais tarefas contam-se o abastecimento de água, a recolha de lixos, o abastecimento de energia eléctrica, a iluminação pública, transportes urbanos, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, protecção civil, bombeiros, transportes e acção social escolares, etc. Trata-se, no fundo, de tarefas que são hoje indispensáveis à vida em comum. Ligado a este sector está um outro que se reveste também do maior interesse nos nossos dias e que é o das obras municipais (infra-estruturas e equipamentos). Desde sempre foi preocupação dos municípios, a construção,

(677) Citado em J. BOURDON/J.-M. PONTIER/J.-C. RICCI, *Droit des Collectivités Territoriales...*, p. 429.

(678) E. FORSTHOFF, *Stato di diritto...*, pp. 166/167; há quem entenda mesmo que a «kommunale Daseinsvorsorge» é elemento da instituição «autonomia local» (P. BADURA, *Staatsrecht...*, pp. 239 e segs.).

arranjo e melhoramento de estradas, escolas, habitações sociais, bibliotecas e outros equipamentos culturais, matadouros e, mais recentemente, estádios desportivos, pavilhões gimnodesportivos, piscinas, parques de estacionamento, estações de tratamento de águas residuais, etc., etc. Estes equipamentos, que implicam avultados investimentos⁽⁶⁷⁹⁾, são quase sempre o necessário suporte das actividades de prestação de serviços.

Finalmente, outro sector que faz tradicionalmente parte da administração municipal é o da disciplina de actividades que podem pôr em perigo a vida em comum no aspecto da segurança, comodidade e salubridade. Tal disciplina traduz-se quer na elaboração de regulamentos, quer na sujeição a licenciamento autárquico, e abrange domínios diversos tais como o trânsito, a detenção de canídeos e outros animais domésticos, horário de funcionamento de estabelecimentos, higiene de alimentos e bebidas, afixação de publicidade, etc. Esta actividade de natureza policial implica a organização de um serviço de fiscalização de modo a garantir o cumprimento das normas estabelecidas⁽⁶⁸⁰⁾.

O leque de atribuições e competências em concreto dos municípios é muito vasto, abrangendo as mais variadas matérias administrativas nos sectores acabados de referir. Em vão, porém, obteremos uma noção concreta desse leque de actividades lendo a lei que trata das atribuições e competências das autarquias locais (LAL) e conseqüentemente dos municípios, como já tivemos a ocasião de referir, a propósito do estatuto das autarquias locais. A razão para o facto já a demos ao tratar do que deve entender-se por estatuto das autarquias locais. Aí dissemos que a exigência de estatuto não obriga a uma indicação pormenorizada de tudo o que podem fazer as autarquias locais bastando apenas uma indicação em termos mais gerais. A indicação, em concreto, do campo de actuação das autarquias locais, e dos municípios em particular, resulta da actividade do legislador ao regular as diversas matérias administrativas, cabendo-lhe constitucionalmente a obrigação de acatar o princípio da descentralização

(679) O Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, disciplina a «competência dos municípios» no que toca a estes investimentos, indicando detalhadamente os respectivos domínios.

(680) Frequentemente colaboram, para este efeito, as forças policiais estaduais situadas no território do município.

administrativa e, assim, atribuir aos municípios competências sempre que estejam em jogo interesses destes. Não cabe, no âmbito deste artigo, fazer a enumeração completa das tarefas de acção administrativa dos municípios que consta de largas dezenas de diplomas, cuja enumeração seria sempre não só fastidiosa como incompleta. Acrescem ainda aquelas actividades que os municípios vão desenvolvendo em domínios novos mesmo sem o abrigo de uma lei em concreto, mas fazendo uso da cláusula geral do art. 2.º, n.º 1, da LAL.

9. Associações de municípios

A procura de resolução de problemas de âmbito supramunicipal nos mais diversos domínios (abastecimento de água, tratamento de resíduos sólidos, tratamento de águas residuais, vias de comunicação) e a promoção do desenvolvimento económico, social e cultural determinaram a constituição de algumas dezenas de associações de municípios⁽⁶⁸¹⁾ e o movimento tende a expandir-se. A associação é também procurada pelo facto de facilitar o acesso a fontes de financiamento quer do Estado, quer principalmente da Comunidade Europeia. A constituição das associações de municípios é totalmente voluntária e rege-se por princípios democráticos, conforme resulta do art. 253.º da CRP e do Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de Novembro.

A associação de municípios não é a única forma de cooperação intermunicipal⁽⁶⁸²⁾ sendo de referir nomeadamente a federação de municípios prevista no art. 253.º da CRP⁽⁶⁸³⁾. De qualquer modo, é a associação de municípios a figura que tem encontrado mais acolhimento, estando a respectiva constituição devidamente regulada pelo referido

⁽⁶⁸¹⁾ Em 1991, o número de associações de municípios devidamente constituídas era de 35, sendo a maioria de fim múltiplo. Cfr. *Administração Local em Números...*, pp. 59 e segs.

⁽⁶⁸²⁾ Sobre a cooperação intermunicipal e as diversas formas que ela pode assumir, cfr. F. ALVES CORREIA, *Formas jurídicas de cooperação intermunicipal*, sep. do número especial do BFDC, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Coimbra, 1986, pp. 7 e segs.

⁽⁶⁸³⁾ Sobre a distinção entre associações e federações de municípios, cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., p. 908, e F. ALVES CORREIA, *Formas jurídicas...*, p. 41, n. 51.

Decreto-Lei n.º 412/89, que veio revogar o Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de Setembro.

Nos termos do art. 1.º do diploma legislativo actualmente em vigor, a associação de municípios é uma «pessoa colectiva de direito público, criada por dois ou mais municípios, para a realização de interesses específicos comuns» (684). Note-se, em relação ao anterior regime legal, a supressão da *vizinhança dos municípios* como elemento do conceito. Mantêm-se, entretanto, os princípios da personalidade jurídica, da constituição voluntária e da especialidade de interesses. Quanto a este último, importa referir que as associações se constituem para a realização de um ou mais fins de interesse comum desde que compreendidos nas atribuições dos municípios e que não tenham de ser prosseguidos directamente por estes, por sua natureza ou por força de lei (art. 2.º). A limitação decorrente desta última parte, que vem repetida no n.º 5 do art. 4.º, pode, porém, ser afastada desde que os actos a praticar pelos órgãos da associação, fora desses limites, fiquem estatutariamente sujeitos ao «controlo prévio dos órgãos municipais competentes» (art. 4.º, n.º 6.º). Admite-se, deste modo, um importante alargamento dos poderes das associações de municípios, havendo, contudo, o cuidado de salvaguardar a autonomia municipal, através da exigência do controlo prévio. O procedimento de constituição das associações está regulado pelos arts. 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 412/89.

As associações têm, por força dos arts. 5.º, 6.º e 7.º deste diploma, um órgão deliberativo denominado *Assembleia Intermunicipal*, composto pelo Presidente e por um determinado número de vereadores de cada uma das Câmaras dos municípios associados e um órgão executivo denominado *Conselho de Administração*, composto por três ou cinco membros, conforme o número de municípios associados, eleitos pelo órgão deliberativo. Este órgão designa ainda, de entre os membros do Conselho de Administração, o Presidente deste (art. 7.º, n.º 3). A gestão corrente dos assuntos da associação pode caber a um administrador-delegado nomeado pelo Conselho de Administração (art. 9.º)

Nos termos do art. 45.º do Decreto-Lei n.º 247/87, o pessoal a contratar pelas associações de municípios terá sempre natureza eventual e,

(684) Sobre o regime legal das associações, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de Setembro, cfr. F. ALVES CORREIA, *Formas jurídicas...*, pp. 41 e segs.

por isso, fora dos quadros, sem prejuízo do recurso ao destacamento ou requisição de funcionários dos quadros próprios dos municípios associados. Nesta mesma linha, o art. 18.º do Decreto-Lei n.º 412/89, estabelece que o pessoal necessário para o funcionamento da associação é «requisitado ou destacado, preferencialmente dos municípios associados» (n.º 1) e que o mapa de pessoal próprio da associação é integrado exclusivamente pelo pessoal referido no número anterior (n.º 2).

No que toca a receitas, contam-se as referidas no art. 14.º destacando-se, para além do produto da contribuição de cada município e das provenientes da administração central no âmbito de diversos diplomas legais que estimulam a existência de associações de municípios, o produto de empréstimos que o art. 15.º regula mais detalhadamente, estabelecendo nomeadamente limites de endividamento.

As associações de municípios não são autarquias locais mas constituem também administração local autónoma e assim se compreende que a tutela a que estão sujeitas seja de mera legalidade, nos termos previstos para os municípios (art. 11.º) ⁽⁶⁸⁵⁾. Igualmente se compreende que as deliberações dos órgãos da associação sejam contenciosamente impugnáveis nos mesmos termos em que o podem ser as deliberações dos órgãos municipais (art. 12.º).

Particular importância assume hoje, noutra plano, a Associação Nacional de Municípios (ANMP), uma associação de direito privado, criada em 1984, que tem por objecto a representação dos municípios junto dos órgãos de soberania e da administração central, reunindo praticamente todos os municípios do país e que é ouvida em todas as iniciativas legislativas que digam respeito aos municípios, por força do disposto no art. 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de Março ⁽⁶⁸⁶⁾. A ANMP assume cada vez mais um papel de defesa e de luta pelo reforço da autonomia municipal.

⁽⁶⁸⁵⁾ Aliás, a própria Lei de Tutela estende o seu âmbito às associações de municípios (art. 1.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro).

⁽⁶⁸⁶⁾ Sobre a ANMP e algumas experiências de direito comparado, cfr. F. ALVES CORREIA, *Formas jurídicas...*, pp. 67 e segs.

CAPÍTULO III

A FREGUESIA

1. As freguesias existentes; denominação; sede; símbolos heráldicos

As freguesias que a CRP de 1976 consagrou como autarquias locais foram as que se integravam nos concelhos existentes no país. Depois de 1976 verifica-se um movimento para o contínuo crescimento do respectivo número, apesar de as leis que regulam a respectiva criação contêm critérios restritivos, como veremos.

Não houve, ao contrário do que sucedeu com os municípios, uma reforma territorial das freguesias. A freguesia esteve muito ligada à organização eclesiástica e esta tem-se baseado, até aos nossos dias, na paróquia que tem evidenciado uma grande estabilidade. O número de freguesias que no início do liberalismo rondava as 4.000 mantém-se aproximadamente o mesmo (4208 no ano de 1991) e houve apenas, no século passado, uma tentativa, que teve expressão legislativa, para reduzir substancialmente o número destas, mas sem êxito ⁽⁶⁸⁷⁾.

Denominação e sede. As freguesias devem ter uma denominação e uma povoação-sede, como resulta do art. 8.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 8/93, de 5 de Março, para a criação de novas freguesias e ainda, quanto à sede, da al. c) do n.º 4, e da al. b) do n.º 1 do art. 5.º da mesma lei. A existência de uma sede resulta também das disposições da lei sobre heráldica autárquica que distingue, para a configuração de certos símbolos, as freguesias com sede em vila ou em povoação simples (art. 13.º, n.º 2, als. e) e f), da Lei n.º 53/91, de 7 de Agosto). Curiosamente esta Lei não toma em consideração as freguesias com sede em cidade como é o caso de algumas no nosso país (Ermesinde e Odivelas). Por sua vez,

⁽⁶⁸⁷⁾ Foi a Lei de Administração Civil, de 26 de Junho de 1867, que dividiu o país, para efeitos administrativos em distritos, os distritos em concelhos e estes em *paróquias civis*. O mapa da nova divisão administrativa, publicado por Decreto de 10 de Dezembro de 1867, estabelecia 1.093 paróquias civis, enquanto o número de paróquias eclesiásticas continuava a rondar as 4.000 (3.971). Esta reforma não resistiu a um revolta popular de Janeiro de 1868 (a Jancrinha).

determina a mesma lei que o selo da autarquia deve conter a respectiva denominação (art. 18.º)

Símbolos heráldicos. Nos termos do art. 3.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 53/91, de 7 de Agosto, as freguesias têm direito ao uso de símbolos heráldicos, sendo estes o brasão de armas, a bandeira e o selo (art. 2.º).

O direito ao uso de símbolos heráldicos com uma determinada ordenação, sem prejuízo do que existia já ao abrigo da legislação anterior (art. 15.º), adquire-se por deliberação da Assembleia de Freguesia, após parecer da Secção de Heráldica da Associação dos Arqueólogos Portugueses, devendo a deliberação publicar-se obrigatoriamente no *Diário da República* e ser oficiosamente registada no Ministério do Planeamento e da Administração do Território (art. 4.º da Lei n.º 53/91 e al. v) do art. 15.º da Lei n.º 100/84, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 35/91, de 27 de Julho).

2. Criação, modificação e extinção das freguesias

Ao contrário do que sucedeu com os municípios foram criadas várias dezenas de freguesias, após a Revolução de 25 de Abril de 1974 principalmente no continente (688).

A matéria do regime de criação de freguesias é agora regulada pela Lei n.º 8/93, de 5 de Março, que invoca, no início, nomeadamente a al. n) do art. 167.º nos termos da qual é da exclusiva competência da AR o regime de criação, extinção e modificação territorial das autarquias locais. Repare-se que se fala no regime de criação e não na criação em concreto, pois devemos ter em conta o disposto na al. j) do art. 229.º da CRP, segundo a qual as regiões autónomas têm o poder, nos termos a definir nos respectivos estatutos, de «criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respectiva área, nos termos da lei». Regia quanto à matéria de criação de freguesias a Lei n.º 11/82, de 2 de Junho, que nesta parte foi revogada (cfr. art. 14.º da Lei n.º 8/93).

A criação de freguesias incumbe à AR e assume, assim, a forma de lei, no respeito pelo regime geral definido na actual lei quadro (art. 2.º)

(688) Só entre 1987 e 1991 foram criadas, no continente, 47 freguesias. Cfr. *Administração Local em Números...*, p. 24.

e, nos termos do n.º 2 do art. 13.º, a aplicação da lei às Regiões Autónomas não prejudica a publicação de diploma legislativo regional que lhe introduza as adaptações decorrentes do condicionalismo geográfico e populacional.

Na apreciação das iniciativas legislativas relativas à criação de freguesias deve a AR ponderar desde logo a vontade das populações abrangidas, mas também razões de ordem histórica, geográfica, demográfica, económica, social cultural que justifiquem a criação requerida e ainda a viabilidade político-administrativa da freguesia a criar (art. 3.º).

Na criação das freguesias, o legislador deve ter em conta não só o número de eleitores (al. a) do n.º 4 e art. 5.º), mas também outros elementos entre os quais a variação demográfica na área proposta para a nova freguesia, a acessibilidade de transportes e a distância quilométrica entre a povoação-sede e as restantes povoações da freguesia.

Impõe o art. 5.º a verificação cumulativa de um conjunto de requisitos entre os quais: a) um número de eleitores nunca inferior a 800, mas que terá de ser igual ou superior a 1.200, 1.600 ou mesmo a 2.000, tendo em conta a densidade populacional do município onde for criada a freguesia, sendo aqui clara a ideia de não criar freguesias demasiado pequenas; b) um número de eleitores do lugar sede da futura freguesia não inferior a 150; c) um número não inferior a quatro tipos de serviços e estabelecimentos de comércio e de organismos de índole cultural, artística e recreativa existentes na área da freguesia a criar; d) obtenção de uma certa pontuação, de acordo com um quadro anexo ao diploma.

O n.º 2 do art. 5.º estabelece ainda regras especiais mais limitativas para a criação de freguesias nas sedes dos municípios e nos centros populacionais de mais de 7.500 eleitores.

Também o n.º 3 do art. 5.º estabelece uma regra fundamental que se traduz no facto de a criação de novas freguesias não poder privar a(s) freguesia(s) de origem dos recursos indispensáveis à sua manutenção nem sequer da globalidade dos requisitos exigidos para a criação de uma freguesia.

O n.º 4 do mesmo artigo ressalva compreensivelmente destas exigências a fusão de freguesias. Pode criar-se uma freguesia por fusão mesmo que não tenha, por exemplo, 800 eleitores.

O território das novas freguesias deve ser espacialmente contínuo e só por «motivos de reconhecido interesse público devidamente explicitado» pode provocar alterações nos limites dos municípios» (art. 6.º).

A criação de freguesias obedece a um procedimento legislativo que vem regulado nos arts. 7.º e 8.º destinado, no essencial, a assegurar o cumprimento das exigências da lei e evitar potenciais conflitos (p. ex., descrição minuciosa dos limites territoriais da futura freguesia).

Uma vez criada a freguesia será nomeada, num prazo breve, pela câmara municipal do município onde ela se integra, uma comissão instaladora devendo, nessa nomeação, ter-se em conta os resultados das últimas eleições para a assembleia de freguesia de origem, cabendo essa comissão preparar as eleições e discriminar os bens, universalidades, direitos e obrigações da freguesia ou freguesias de origem a transferir para a nova freguesia (art. 9.º).

Por razões que se prendem com a eventual manipulação de resultados eleitorais, proíbe-se a criação de freguesias durante o período de cinco meses que imediatamente antecede a data marcada para a realização de quaisquer eleições a nível nacional (art. 11.º) ⁽⁶⁸⁹⁾.

A nova freguesia beneficia nomeadamente de apoio financeiro do Governo, nos termos do diploma regulador da concessão excepcional de auxílios financeiros por parte do Estado às autarquias locais (art. 12.º).

É de notar que a Lei n.º 11/82 que define o regime da criação e extinção das autarquias locais não contém preceitos relativos ao regime de extinção nem relativos a modificações que poderão ocorrer (p. ex., modificação dos limites territoriais de duas freguesias).

3. Órgãos da freguesia

a) Assembleia de Freguesia

São órgãos da freguesia a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia.

A Assembleia de Freguesia é eleita por sufrágio universal directo e secreto dos cidadãos eleitores residentes na área da freguesia (art. 4.º da LAL) e segundo o sistema de representação proporcional (método de Hondt).

O número de membros da Assembleia de Freguesia varia entre 7 e 19, tendo em conta o número de eleitores. Para as freguesias com

⁽⁶⁸⁹⁾ Redacção do art. 11.º dada pela Lei n.º 51-A/93, de 9 de Julho.

mais de 30.000 eleitores o número de 19 é aumentado de mais um, por cada 5.000 eleitores acima de 30.000 (art. 5.º da LAL).

O art. 6.º da mesma lei prevê a nomeação, pela CM, de uma Comissão Administrativa, no caso de não ter sido possível constituir a Assembleia de Freguesia por falta de apresentação de listas. Trata-se de mais um aspecto que evidencia uma situação de menoridade das freguesias, admitindo-se que em algumas delas não surjam sequer listas de candidatos.

A Assembleia terá uma mesa composta por um Presidente, um primeiro Secretário e um segundo Secretário eleitos por escrutínio secreto de entre os membros da Assembleia.

A Assembleia tem quatro sessões ordinárias (Abril, Junho, Setembro e Dezembro) e também pode reunir extraordinariamente por iniciativa da mesa e ainda nas condições previstas no art. 12.º

Nas sessões da Assembleia, a Junta de Freguesia está obrigatoriamente representada pelo Presidente ou seu substituto legal que poderá intervir nas discussões, sem direito a voto (art. 10.º, n.º 1). Também podem assistir às sessões os vogais da Junta de Freguesia (art. 10.º, n.º 2) e o público (art. 78.º). A existência de um período de intervenção aberta ao público está previsto no n.º 5 do art. 78.º

As competências da Assembleia de Freguesia são, em boa medida e dentro do âmbito das atribuições desta autarquia, paralelas às da AM, como órgão deliberativo que igualmente é.

b) *Junta de Freguesia*

A Junta de Freguesia é constituída por um Presidente e por vogais, sendo o órgão executivo da freguesia (art. 21.º da LAL).

É Presidente da Junta de Freguesia o cidadão que encabeçar a lista mais votada da eleição para a Assembleia de Freguesia e é variável o número de vogais, sendo dois nas freguesias com menos de 5.000 eleitores, quatro nas freguesias com 5.000 eleitores ou mais e seis nas freguesias com 20.000 eleitores ou mais (art. 23.º). Os vogais são eleitos pela Assembleia de Freguesia (art. 15.º, n.º 1, al. a)).

As competências da Junta de Freguesia são paralelas às da CM, com as devidas adaptações.

Compete ao Presidente da Junta proceder à distribuição de funções, nomeadamente as de Secretário e Tesoureiro, pelos vogais que a com-

mais de 30.000 eleitores o número de 19 é aumentado de mais um, por cada 5.000 eleitores acima de 30.000 (art. 5.º da LAL).

O art. 6.º da mesma lei prevê a nomeação, pela CM, de uma Comissão Administrativa, no caso de não ter sido possível constituir a Assembleia de Freguesia por falta de apresentação de listas. Trata-se de mais um aspecto que evidencia uma situação de menoridade das freguesias, admitindo-se que em algumas delas não surjam sequer listas de candidatos.

A Assembleia terá uma mesa composta por um Presidente, um primeiro Secretário e um segundo Secretário eleitos por escrutínio secreto de entre os membros da Assembleia.

A Assembleia tem quatro sessões ordinárias (Abril, Junho, Setembro e Dezembro) e também pode reunir extraordinariamente por iniciativa da mesa e ainda nas condições previstas no art. 12.º

Nas sessões da Assembleia, a Junta de Freguesia está obrigatoriamente representada pelo Presidente ou seu substituto legal que poderá intervir nas discussões, sem direito a voto (art. 10.º, n.º 1). Também podem assistir às sessões os vogais da Junta de Freguesia (art. 10.º, n.º 2) e o público (art. 78.º). A existência de um período de intervenção aberta ao público está previsto no n.º 5 do art. 78.º

As competências da Assembleia de Freguesia são, em boa medida e dentro do âmbito das atribuições desta autarquia, paralelas às da AM, como órgão deliberativo que igualmente é.

b) *Junta de Freguesia*

A Junta de Freguesia é constituída por um Presidente e por vogais, sendo o órgão executivo da freguesia (art. 21.º da LAL).

É Presidente da Junta de Freguesia o cidadão que encabeçar a lista mais votada da eleição para a Assembleia de Freguesia e é variável o número de vogais, sendo dois nas freguesias com menos de 5.000 eleitores, quatro nas freguesias com 5.000 eleitores ou mais e seis nas freguesias com 20.000 eleitores ou mais (art. 23.º). Os vogais são eleitos pela Assembleia de Freguesia (art. 15.º, n.º 1, al. a)).

As competências da Junta de Freguesia são paralelas às da CM, com as devidas adaptações.

Compete ao Presidente da Junta proceder à distribuição de funções, nomeadamente as de Secretário e Tesoureiro, pelos vogais que a com-

põem (art. 23.º, n.º 4) e estes têm obrigação de as aceitar⁽⁶⁹⁰⁾. Cabe ao Presidente ainda representar a freguesia, sendo também titular das demais competências a que se refere o art. 28.º da LAL.

A Junta de Freguesia reúne ordinariamente uma vez por mês.

c) O Plenário de cidadãos eleitores nas pequenas freguesias

Determina a lei, no art. 19.º da LAL, que nas freguesias com 200 eleitores ou menos a Assembleia seja substituída pelo Plenário dos cidadãos eleitores (art. 19.º). O Plenário pode deliberar validamente desde que estejam presentes 20% dos cidadãos eleitores e uma das suas primeiras funções é eleger o Presidente da Junta e os dois vogais.

Valem para o Plenário, com as devidas adaptações, as regras estabelecidas para a Assembleia de Freguesia e respectiva mesa (art. 20.º).

4. Eleições dos órgãos da freguesia

Os membros das Assembleias de Freguesia são eleitos por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos eleitores residentes na área da freguesia.

Ao contrário do que sucede com as eleições para os órgãos do município em que apenas os partidos políticos podem apresentar listas, à Assembleia de Freguesia podem concorrer também listas apresentadas por grupos de cidadãos recenseados na área da freguesia (art. 246.º, n.º 2, da CRP e art. 5.º do Decreto-Lei n.º 701-A/76). Note-se que, enquanto é necessário que a lista seja apresentada por cidadãos recenseados na área da freguesia, em número que varia em função do número de eleitores, já não é obrigatório que os candidatos estejam recenseados na área da freguesia (Decreto-Lei n.º 778-E/76).

5. Estatuto dos eleitos dos órgãos da freguesia

O estatuto dos eleitos locais ao serviço das freguesias é o do regime geral, beneficiando apenas os Presidentes das Juntas de Freguesia de «uma compensação mensal para encargos, fixada por referência às remunerações dos membros do Conselho Municipal» (art. 29.º da LAL).

⁽⁶⁹⁰⁾ Cfr. Ac. do STA, de 11 de Julho de 1991 (Proc. n.º 29.569).

nerações atribuídas aos Presidentes das Câmaras dos municípios com menos de 10.000 eleitores» (art. 9.º da Lei n.º 29/87). Esta compensação atinge 12% do valor base das remunerações destes Presidentes nas freguesias mais populosas (20.000 ou mais eleitores), descendo para 8% nas freguesias com menos de 5.000 eleitores. Ainda os secretários e tesoureiros das Juntas de Freguesia têm direito a uma compensação no montante de 80% da atribuída ao Presidente do respectivo órgão.

6. Pessoal das freguesias e respectivos quadros

As freguesias, como autarquias locais, gozam do direito constitucional de possuir quadros de pessoal próprio (art. 244.º da CRP).

A regulamentação relativa ao pessoal consta principalmente, como vimos, do Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de Junho, que estabelece, no seu art. 1.º, o regime de carreiras e categorias, bem como as formas de provimento do pessoal das Câmaras Municipais, serviços municipalizados, associações de municípios e *Juntas de Freguesia*. O art. 6.º deste diploma estabelece as regras que deverão presidir à estruturação dos quadros de pessoal das entidades por ele abrangidas, nele incluindo o *pessoal dirigente e de chefia* (al. a) do n.º 2), não fazendo qualquer referência especial às freguesias. No entanto, deve entender-se que não cabe, no quadro de pessoal das freguesias, o pessoal dirigente. Com efeito, o Cap. IV (arts. 46.º e segs.) deste diploma, com a epígrafe «pessoal das juntas de freguesia», estabelece no n.º 1 do art. 46.º que as respectivas carreiras e categorias de pessoal são as do anexo I⁽⁶⁹¹⁾ abrangendo este um leque que vai do pessoal auxiliar ao técnico superior, não havendo qualquer referência, neste capítulo, ao pessoal dirigente. Por sua vez, lendo o diploma que regula o pessoal dirigente da administração local autónoma (Decreto-Lei n.º 198/91, de 29 de Maio), verificamos que o âmbito dele é apenas municipal (art. 1.º, n.º 1), facto que é confirmado pela leitura do art. 2.º (especificação dos cargos dirigentes). Isto justifica-se dada a pequena dimensão, em regra, das freguesias, muitas das quais não chegam sequer a ter quadro de pessoal. Essa pequena dimensão explica, por outro lado, que o art. 49.º do Decreto-Lei n.º 247/87

⁽⁶⁹¹⁾ Trata-se do mesmo anexo que prevê as carreiras e categorias para os municípios.

estabeleça a possibilidade de o preenchimento dos lugares dos quadros das Juntas de Freguesia ser feito em regime de tempo parcial (n.º 1) e permita a utilização do mesmo funcionário por duas ou mais freguesias (n.º 2) ⁽⁶⁹²⁾.

7. Finanças paroquiais

Embora a matéria de finanças da freguesia seja regulada pela mesma lei que regula as finanças do município (Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro), seria errado concluir, como já referimos, que o estatuto financeiro das freguesias e dos municípios seja semelhante. Nada mais errado.

Assim, enquanto é extensa a lista de receitas do município a que já acima fizemos referência, incluindo o produto da cobrança de diversos e importantes impostos, o produto de lançamento de derramas, uma participação nas receitas do Estado (FEF) e o produto de empréstimos, nenhuma destas fontes de receita cabe às freguesias.

Às freguesias cabe apenas, nos termos da al. a) do art. 18.º da Lei n.º 1/87, uma receita específica que é uma participação nas receitas do município respectivo e que, pela forma como está regulada, acentua a sua situação de dependência financeira. Com efeito, os municípios não são obrigados a transferir mais do que o correspondente a 10% das verbas que recebem do FEF para as despesas correntes, podendo esta transferência ser ainda inferior nos municípios com apenas uma freguesia (art. 20.º, n.º 2, da LFL). Respeitado esse montante mínimo ⁽⁶⁹³⁾, respeitados os critérios de distribuição fixados no n.º 3 (os quais têm por finalidade evitar discriminações entre as freguesias) e feita a publicação das verbas distribuídas em mapa anexo ao orçamento do município, este a mais não é obrigado. Ora, se tivermos em conta que esta é, em regra, a principal fonte de receita das freguesias e que o seu montante mínimo não chega, por vezes, para pagar o que é devido aos titulares dos órgãos da freguesia por força do respectivo estatuto remuneratório, fácil é con-

⁽⁶⁹²⁾ Sobre os recursos humanos das freguesias, cfr. FRANCISCO H. VALENTE, *Administrar a Freguesia*, ed. CEFA, Coimbra, 1991, pp. 53 e segs.

⁽⁶⁹³⁾ Se esse montante não for suficiente sequer para cobrir as despesas previstas nas leis que regulamentam o estatuto remuneratório dos titulares dos órgãos das freguesias ele terá de ser elevado até ao limite dessas despesas (n.º 4 do art. 20.º da LFL).

cluír que uma acção significativa das freguesias fica na dependência de uma deliberação municipal que alargue substancialmente o montante a distribuir por elas.

A esta receita específica acrescem outras, em paralelo com o que sucede com os municípios, e que são o produto de cobrança de taxas ⁽⁶⁹⁴⁾; o produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam à freguesia; o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis; o produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades; o produto da alienação de bens; o rendimento da prestação de serviços; o rendimento de mercados e cemitérios; e outras quaisquer receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor das freguesias (als. *b*) a *i*) do art. 18.º da LFL). Trata-se, em regra, de receitas menores e que nem sequer são comparáveis às obtidas pelos municípios, tendo em conta o maior âmbito territorial e populacional destes.

Não é de admirar nestas condições que as receitas das freguesias sejam diminutas e que isto condicione fortemente, p. ex., a contratação de pessoal e a prestação de serviços por estas autarquias.

É claro que devemos ter em conta que o limitado âmbito territorial e populacional das freguesias não fazem dela o quadro adequado para a realização de importantes tarefas administrativas, mas há certamente um exagero na compressão financeira desta categoria de autarquia local. Compressão que, em parte, tem diminuído pelo facto de os próprios municípios normalmente superarem os limites mínimos obrigatórios de transferência das suas receitas para as freguesias, reconhecendo-lhes um papel que o Estado não lhes reconhece. Só que tal situação coloca as freguesias numa situação de dependência em relação a uma autarquia local que, constitucionalmente, tem um igual estatuto de autonomia (art. 6.º, n.º 2). Contra esta dependência não se pode invocar sequer o facto de a AM, que é o órgão deliberativo do Município, incluir na sua composição os Presidentes das Juntas de Freguesia e isto não só porque estão sempre em minoria, como pelo facto de a AM apenas poder aprovar ou rejeitar a proposta de orçamento apresentada pela CM, não podendo alterá-la (art. 39.º, n.º 2, al. *b*), e n.º 4, da LAL). De qualquer modo tenha-se presente que se trata aqui de um problema de relações

⁽⁶⁹⁴⁾ O art. 19.º da LFL estabelece os casos em que as freguesias podem cobrar taxas.

entre autarquias locais situado, por isso, no âmbito da administração local autónoma, não envolvendo o Estado-Administração e não se podendo falar, por tal motivo, de uma questão de centralização no sentido de dependência em relação à Administração estadual.

Em matéria de contabilidade, a das freguesias segue a dos municípios, podendo, no entanto, limitar-se ao simples registo de receitas e despesas nos casos em que o movimento anual for inferior a 250 vezes o salário mínimo nacional dos trabalhadores da indústria (arts. 23.º, n.º 3, e 25.º, n.º 2, da LFL). Este montante releva também, nos termos da LFL, para efeito de remessa das contas ao Tribunal de Contas (com cópia ao Ministério do Plano e da Administração do Território). Com efeito, só quando o movimento for superior a tal montante, a Junta de Freguesia as deve enviar ao Tribunal de Contas, remessa que deve ser feita até ao final do mês de Maio e mesmo que não tenham sido ainda apreciadas pela Assembleia da Freguesia (art. 25.º, n.º 2, da LFL).

8. Atribuições e competências (campo de acção das freguesias)

Se pretendêssemos conhecer a actividade administrativa das freguesias através das atribuições e competências estabelecidas na LAL, chegaríamos à conclusão de que ela era igual, ou pelo menos aproximada, à dos municípios. Com efeito, o art. 1.º da LAL coloca os municípios e as freguesias no mesmo plano e o mesmo faz o art. 2.º no que respeita às atribuições. Este artigo estabelece exactamente as mesmas atribuições para os municípios e as freguesias (art. 2.º, n.º 1).

Por sua vez, no que toca à competência dos órgãos, verificamos que são quase semelhantes as competências dos órgãos deliberativo e executivo da freguesia (arts. 15.º e 27.º) e do município (arts. 39.º e 51.º). Por isso, a conclusão deveria ser a de que uma e outra gozam de idêntico protagonismo administrativo. Mas isso não é verdade.

A actividade administrativa do município é incomparavelmente mais extensa e intensa, resultando isso não da LAL, mas de um longo conjunto de diplomas legais que, dando cumprimento ao art. 239.º da CRP, conferem aos municípios — e não às freguesias — um largo campo de acção que já tivemos ocasião de referir, ainda que de modo sumário.

Aliás, não deixa de ser elucidativo o facto de, depois de o n.º 1 do art. 2.º da LAL enumerar, sem diferenciar, as atribuições das freguesias e municípios e de o n.º 2 estabelecer que a concretização das atribuições

deve ter em conta o «regime legalmente definido de delimitação e coordenação de actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos», se verificar que a lei, que contém tal regime (Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março), privilegia claramente os municípios em matéria de investimentos públicos e de planeamento. No que toca a investimentos públicos, o art. 8.º deste diploma enumera um conjunto amplo de domínios que entrega por inteiro aos municípios e apenas, por delegação destes, permite que as freguesias neles intervenham (art. 11.º), e, no que respeita a planeamento, depois de reservar para a administração central «a elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento económico-social e dos planos regionais de ordenamento e a definição de políticas nacionais para os diversos sectores da Administração Pública» (n.º 1 do art. 6.º), considera, no n.º 2 do mesmo art. 6.º, da «competência do município» tarefas tão importantes como «a elaboração e a aprovação dos planos directores municipais, dos planos gerais e parciais de urbanização e dos planos de pormenor» e, embora este n.º 2 tenha sido revogado pelo Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, este último diploma não faz mais do que regular «a elaboração, aprovação e ratificação dos planos *municipais* de ordenamento do território, abreviadamente designados por planos municipais» (art. 1.º), neles se contando, nos termos do art. 2.º, os planos directores municipais (al. a)), os planos de urbanização (al. b)) e os planos de pormenor (al. c)). Nesta matéria, de capital importância para a administração local e que constitui uma das partes nobres da actividade dos municípios, as freguesias não têm lugar.

De qualquer modo, se, no que toca a missões específicas reguladas por lei, não é grande o âmbito de acção das freguesias, isso não quer dizer que elas não possam desenvolver um importante conjunto de tarefas no domínio da prestação de serviços. Efectivamente nada impede, pelo menos em teoria, que as freguesias desenvolvam uma interessante actividade ligada aos interesses das populações respectivas e no mais variado âmbito. Elas apenas estão impedidas de desenvolver tarefas que estão reguladas e atribuídas expressamente por lei a outros entes públicos nomeadamente aos municípios ⁽⁶⁹⁵⁾.

⁽⁶⁹⁵⁾ Defendendo a valorização do papel das freguesias na nossa administração local autónoma, vejam-se os depoimentos de, entre outros, Sêrvulo Correia, Freitas do Amaral, Jorge Miranda, Sousa Franco, António Vitorino e Luís Sá na publicação *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, ed. da ANAFRE, Benedita, 1990.

Acresce que as tarefas de prestação de serviços estão dentro da vocação mais genuína das autarquias locais e no que toca às freguesias só a escassez de recursos pode impedir uma actuação significativa. Acções inclusivé pioneiras podem e devem ser desenvolvidas pelas freguesias em domínios como protecção do ambiente, assistência às populações com mais carências, abastecimento alternativo de água de qualidade (fontes e poços), recolha de lixos selectiva (pilhas, vidro). São já, entretanto, actividades tradicionais das freguesias as que dizem respeito à construção e manutenção de estradas vicinais, cemitérios paroquiais, mercados e feiras, parques e jardins, fontes de abastecimento de água, etc.

Ao contrário do que se poderia pensar a freguesia reúne, mais do que o município, as características adequadas para ser a primeira escola de democracia pela proximidade entre os cidadãos e as autoridades de poder público.

Cabe ainda às freguesias a passagem de documentos que se revestem de particular interesse para os respectivos habitantes, como sejam atestados de residência, de vida e de situação económica (al. *f*) do n.º 1 do art. 27.º do Decreto-Lei n.º 100/84), bem como outros atestados exigidos por leis especiais ou por instituições várias.

Outro sector de actividade das freguesias e de crescente interesse, embora anómalo desde logo na designação, é o das tarefas realizadas por «delegação» de competências das Câmaras Municipais para as Juntas de Freguesia. Não se trata, efectivamente, de uma delegação no sentido usual desta palavra, pois a CM não tem o poder de delegar qualquer competência na freguesia, podendo apenas chegar a acordo com esta para a transferência de tarefas que, em princípio, lhe cabiam (arts. 27.º, n.º 1, al. *r*), e 15.º, n.º 1, al. *r*). Estamos aqui perante uma figura que foge ao esquema normal que resulta da CRP, nos termos do qual as autarquias locais estão num plano de igualdade, verificando-se aqui uma clara supremacia da CM ao delegar se assim o entender. É certo que esta não pode obrigar a freguesia a aceitar, mas vai colocá-la, na prática, numa situação que conduzirá à aceitação, sob pena de a freguesia continuar a ver muito limitada a sua esfera de acção.

Muitas das tarefas delegadas poderiam ser exercidas a título normal pelas freguesias e, se não se avançou nesse domínio, foi porventura por uma precaução, que se poderá compreender, de verificar se o sistema funciona para depois se fazer, eventualmente, a transferência a título defi-

nitivo. Tem ainda a vantagem de adaptar as «delegações» às condições de cada freguesia.

Nesta matéria de tarefas das freguesias é ainda de referir, pela sua peculiaridade, a respeitante ao recenseamento eleitoral (Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 81/88, de 20 de Julho). Para a realização de todos os actos eleitorais são essenciais os cadernos de recenseamento eleitoral que são elaborados ao nível da freguesia e por um órgão, «comissão recenseadora», de que faz parte necessariamente a Junta de Freguesia e ainda um delegado de cada um dos partidos representados na AR, se estes indicarem ao Presidente da Junta, que é o presidente da comissão, os nomes dos seus representantes, no prazo previsto na lei. A tarefa do recenseamento eleitoral acaba, assim, por ser fundamentalmente uma tarefa da freguesia (art. 27.º, n.º 1, al. r), da LAL), embora através de um órgão especial. Com efeito, as despesas das operações de recenseamento correm pelo orçamento da freguesia; a comissão recenseadora funciona na sede da junta, sem prejuízo da abertura de postos de recenseamento na freguesia, se o número de cidadãos a inscrever ou a dispersão geográfica o justificar; em caso de necessidade e a solicitação da comissão recenseadora, as assembleias de freguesia podem designar membros seus para colaborarem nas tarefas do recenseamento; a guarda e conservação dos cadernos de recenseamento será feita na sede da junta, salvo se esta não reunir condições para tal. No que toca a esta matéria, às câmaras municipais cabe a coordenação e apoio às comissões recenseadoras (art. 14.º).

9. Tutela

Salvo o facto de a dissolução de qualquer órgão da freguesia (Assembleia ou Junta) determinar necessariamente a dissolução do outro (art. 13.º, n.º 6, da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro), nada há a acrescentar ao que foi dito sobre esta matéria na parte geral.

10. Associações de freguesias

Afirmamos no Cap. I desta Parte III que, embora não previstas na CRP nem na legislação ordinária, eram de admitir as associações de freguesias, servindo de fundamento para tal entendimento o art. 10.º da Carta Europeia de Autonomia Local. Na falta de lei específica coloca-se

o problema da forma que devem assumir tais associações, nada parecendo impedir que se constituam por escritura pública.

Note-se que, em matéria de pessoal, é a própria lei que admite, pelo menos, a cooperação entre as freguesias ao estabelecer que duas ou mais poderão utilizar os serviços do mesmo funcionário ou agente, acordando na repartição dos encargos respectivos e demais condições (art. 49.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de Junho). Por outro lado, em matéria de «delegação» nas Junta de Freguesia de actos da competência das Câmaras Municipais prevista na LAL, não se vê obstáculo a que, p. ex., várias freguesias se associem para aceitarem certas competências (abastecimento de água domiciliária, remoção de lixos, etc.). Do mesmo modo nada impede cooperação ou associação de facto das freguesias para a satisfação de determinados problemas comuns ⁽⁶⁹⁶⁾.

De notar, entretanto, a constituição, por escritura pública de 11 de Fevereiro de 1989, de uma Associação Nacional de Freguesias (ANA-FRE), com a finalidade de representar e defender os «interesses das freguesias portuguesas» ⁽⁶⁹⁷⁾. Trata-se, tal como a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), de uma associação de direito privado e com finalidades semelhantes.

II. Organizações de moradores

A constituição de organizações de moradores em área inferior à da freguesia, com a finalidade de «intensificar a participação das populações na vida administrativa local», está prevista na CRP (art. 263.º, n.º 1).

A existência na nossa lei fundamental de um capítulo dedicado por inteiro a estas organizações (Cap. V do Tít. VIII), denominadas até à revisão de 1989 «organizações populares de base», é um facto que só tem explicação à luz do papel desempenhado a seguir à Revolução de 1974 pelas, então, mais correntemente designadas «comissões de

⁽⁶⁹⁶⁾ Sobre a cooperação de facto entre municípios, cfr. F. ALVES CORREIA, *Formas jurídicas...*, pp. 13/14.

⁽⁶⁹⁷⁾ Cfr. extracto publicado no *DR*, III Série, n.º 65, de 18 de Março de 1989.

moradores» e pela polémica que à volta delas se gerou, como vimos, na discussão da matéria do poder local (cfr., nomeadamente, o n.º 3 do Cap. II da Parte II). As comissões de moradores, de que hoje muito pouco se fala, proliferaram, na ocasião, por muitos pontos do país, principalmente nos centros urbanos, desempenhando um papel muito activo na procura de solução de problemas locais. Vistas e exaltadas como manifestações genuínas da dinâmica revolucionária pelos partidos situados mais à esquerda, estes vão exigir para elas um estatuto constitucional de primeiro plano, reclamando inclusive a consagração de um princípio da autonomia das organizações populares de base, em paralelo com o princípio da autonomia das autarquias locais. Por sua vez, os restantes partidos, sem pôr em causa o significado e a importância destas organizações, encaram-nas com uma função meramente adjuvante dos órgãos das autarquias locais. Em termos constitucionais, o resultado traduziu-se na consagração destas organizações, mas com funções e poderes muito limitados. Não obteve, também, reconhecimento o princípio da autonomia reclamado, mas considerou-se que «a participação das organizações populares de base no exercício do poder local» constitua um limite material de revisão constitucional (art. 290.º, al. j), da redacção inicial da CRP). Este limite material só desapareceu na revisão de 1989⁽⁶⁹⁸⁾.

Nos termos do actual texto constitucional, a estrutura das organizações de moradores e as tarefas a seu cargo estão dependentes de lei (arts. 264.º, n.º 1, 265.º, n.º 2, e 168.º, n.º 1, al. t), da CRP), que ainda não foi publicada. De qualquer modo, a CRP contém algumas regras bem definidas quer relativas à demarcação das áreas territoriais destas organizações, que será feita pela Assembleia de Freguesia (art. 263.º, n.º 2), quer sobre a existência de uma assembleia de moradores, que será composta por todos os residentes na área da organização inscritos no recenseamento da freguesia respectiva, e de uma comissão de moradores eleita, por escrutínio secreto, pela assembleia de moradores e por ela livremente destituída (art. 264.º, n.ºs 1 e 2).

⁽⁶⁹⁸⁾ J. MAGALHÃES, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, 1989, p. 80. Sobre as organizações de moradores, cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. revista, Coimbra, 1993, pp. 917 e segs.

CAPÍTULO IV

AS REGIÕES ADMINISTRATIVAS E OUTRAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA (ÁREAS METROPOLITANAS)

1. As regiões administrativas

a) *O problema da criação das regiões administrativas*

No movimento pendular entre a centralização e a descentralização da administração local vivemos hoje um período em que o pêndulo se inclina para a descentralização na linha do que sucedeu em 1836, 1878 e nas leis da administração local da I República (1913 e 1916). No entanto, não se verifica uma das características que sempre acompanhou, em Portugal, os períodos de maior descentralização e que foi a existência de um nível intermédio de administração local autónoma situado entre o município e o Estado. Não se pode dizer que esta situação fosse querida pelos responsáveis do regime actual da administração local autónoma, pois tiveram o cuidado de consagrar constitucionalmente, como nível intermédio, a região administrativa, acabando com o distrito que, até então, cumpria essa função. A verdade, porém, é que, passados quase dezoito anos da entrada em vigor da Constituição, continuamos sem esse nível intermédio.

As explicações para esse facto são muitas, mas pode afirmar-se que para isso concorreu certamente o facto de se pôr termo, porventura com bons motivos dada a sua exiguidade territorial, a uma autarquia local bem definida e já com tradição, que era o distrito, e se ter procurado implantar uma nova — a região administrativa — sobre cujos contornos territoriais se está ainda hoje muito longe de obter um consenso. Curiosamente a que oferece mais consenso — o Algarve — corresponde exactamente ao âmbito de um distrito.

Outras razões concorrem para a não institucionalização deste nível de administração pública, sendo frequentemente invocada nesse sentido a falta de vontade política do Governo. A regionalização é uma bandeira da oposição, mas só enquanto oposição ⁽⁶⁹⁹⁾.

⁽⁶⁹⁹⁾ Não se pode esquecer, contudo que, em 1982, o Governo de então iniciou um processo de regionalização do continente (cfr. D. FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, p. 539).

De qualquer modo é a própria Constituição que põe um travão à criação de regiões administrativas no Continente, ao estabelecer no art. 255.º a obrigatoriedade da criação simultânea das regiões. Esta disposição exige que se proceda a uma prévia divisão de todo o território do continente em regiões (cfr. art. 256.º) e impede, desta forma, que se crie, p. ex., uma região como o Algarve e que se constituam depois, aproveitando até os resultados da experiência desta, outras. Não se invoque, em contrário, o perigo de por esta forma se criarem regiões de forma desarticulada, podendo obter-se no final uma «divisão territorial inadequada»⁽⁷⁰⁰⁾, pois uma lei-quadro poderia obviar a esses inconvenientes, estabelecendo regras mínimas para uma divisão administrativa regional articulada, mas não necessariamente simultânea.

b) *A actual lei quadro das regiões administrativas*

De qualquer modo o tema da regionalização tem estado sempre na ordem do dia e ainda recentemente foi aprovada a Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto, que desenvolve os preceitos constitucionais sobre a matéria e possibilita já a aprovação de uma lei que crie as regiões administrativas do continente e a abertura do procedimento para a instituição em concreto, também por lei, de cada região administrativa.

Vejamos, de acordo com esta lei, o que seriam os traços característicos fundamentais das regiões administrativas e como se processaria a sua instituição em concreto.

As regiões administrativas, de acordo com o art. 1.º, seriam, como as demais autarquias locais, pessoas colectivas de população e território dotadas de órgãos representativos, visando a prossecução de interesses próprios das populações respectivas. Este artigo acrescenta ainda, mas desnecessariamente, a «autonomia administrativa e financeira» das regiões administrativas e tem o cuidado na parte final de afirmar a regionalização como factor de «coesão nacional».

tendo lançado nomeadamente um debate público sobre este tema (cfr. *Relatório Nacional do Debate Público sobre Regionalização*, ed. da Secretaria de Estado da Administração Regional e Local do Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1983). Sobre o processo de regionalização, cfr. LUIS SÁ, *Regiões Administrativas. O Poder Que Falava*, Lisboa, 1989, pp. 65 e segs.

⁽⁷⁰⁰⁾ Cfr. J. J. GOMES CANDILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., 1993, p. 911.

Seriam órgãos da região, nos termos do art. 3.º, a Assembleia Regional e a Junta Regional (note-se o cuidado de evitar a designação Governo Regional).

A Assembleia Regional seria o órgão deliberativo constituído por 46 ou 61 deputados regionais, conforme o número de eleitores da região fosse inferior ou superior a um milhão e meio. Nas regiões de menos de milhão e meio de eleitores, 31 deputados seriam eleitos directamente pelos cidadãos recenseados na área da respectiva região e os restantes 15 seriam escolhidos pelas Assembleias Municipais integradas na região. Nas regiões com mais de milhão e meio de eleitores, 41 deputados seriam eleitos directamente e 20 escolhidos indirectamente pelas Assembleias Municipais (art. 22.º). Anote-se a exigência de 2/3 de deputados eleitos directamente. Os deputados a designar pelas Assembleias Municipais seriam eleitos por votação secreta e simultânea de um colégio eleitoral composto pelos membros das Assembleias Municipais da área da região eleitos directamente. Não fariam parte deste colégio, portanto, os Presidentes das Juntas de Freguesia (art. 14.º, n.º 3).

A Junta Regional seria o órgão executivo constituído, nos termos do art. 26.º, por 5 elementos nas regiões de menos de milhão e meio de eleitores (um Presidente e quatro vogais), e por 7 elementos nas regiões de mais de milhão e meio de eleitores (um Presidente e seis vogais). A Junta Regional seria eleita pela Assembleia Regional de entre os seus membros pelo sistema de representação maioritária (e não proporcional), por escrutínio secreto e listas plurinominais. Presidente da Junta Regional seria o primeiro elemento da lista mais votada (art. 27.º).

Para se manter em funções, a Junta Regional precisaria da confiança da Assembleia, pois a votação por esta de uma moção de censura, aprovada por maioria absoluta dos deputados regionais em exercício de funções, determinaria a demissão daquela (art. 29.º).

No que toca a atribuições estaria confiado às regiões administrativas um amplo leque, abrangendo os principais domínios da administração pública nos termos a definir na lei de criação de cada região⁽⁷⁰¹⁾ e com respeito pelo princípio da subsidiariedade (art. 17.º). A afirmação deste princípio é feita também expressamente no art. 4.º, estabelecendo-se que

(701) Sobre o processo de criação e instituição em concreto de cada região, ver já a seguir.

ele deve regular as funções das regiões administrativas em relação ao Estado e aos municípios.

Em termos financeiros, para além dos princípios que caracterizam a autonomia financeira de um ente público (arts. 34.º e segs.), saliente-se a possibilidade de as regiões lançarem derramas regionais, cobrarem taxas e tarifas e contraírem empréstimos (art. 38.º).

Junto de cada região haverá, tal como sempre sucedeu com o distrito, enquanto autarquia local, um Governador Civil Regional, representante do Estado⁽⁷⁰²⁾ nomeado em Conselho de Ministros (art. 40.º). As suas competências, definidas no art. 41.º, seriam amplas abrangendo para além do exercício da tutela (n.º 1, als. *c* e *d*)), as de autoridade policial (n.º 2). Seria natural e desejável que tivesse também funções de coordenação da administração regional periférica do Estado e de articulação entre esta e as regiões, mas tal não sucede.

c) A instituição concreta das regiões

A lei quadro que estamos a seguir estabelece o procedimento a seguir na instituição concreta das regiões.

Primeiro seria necessário publicar, como referimos, uma lei da AR que indicasse para todo o território do continente quais eram as regiões administrativas e especificasse a área que abrangia cada uma delas e o respectivo regime, podendo essa lei estabelecer, se assim o entendesse, «estatutos» diferentes para todas ou algumas delas, dentro da lei quadro⁽⁷⁰³⁾ (arts. 12.º e 13.º).

Só depois poderia ser instituída em concreto uma região administrativa, sendo necessário, para o efeito, obter previamente o voto favorável da maioria das Assembleias Municipais que representassem a maior parte da população da área regional, segundo o último recenseamento geral efectuado, e publicar uma lei da AR, instituindo a região em causa (art. 13.º). Seguidamente proceder-se-ia ao preenchimento dos lugares da Assembleia Regional (art. 14.º).

Se o voto favorável das Assembleias Municipais não fosse obtido, a AR promoveria nova consulta, decorrido o prazo de um ano, e, no caso de inêxito, novas consultas só poderiam ser promovidas após a realiza-

⁽⁷⁰²⁾ O mesmo sucede hoje nas regiões administrativas francesas.

⁽⁷⁰³⁾ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., 1993, p. 911.

ção de eleições gerais para os órgãos das autarquias locais, nos termos do n.º 5 do art. 13.º Deste procedimento decorre que bem poderia suceder que tivéssemos, num determinado momento e por alguns anos, regiões administrativas em funcionamento pleno e outras ainda por instituir, apesar da obrigatoriedade constitucional da criação simultânea.

2. As áreas metropolitanas

Permite o n.º 3 do art. 238.º da CRP, como já tivemos ocasião de referir, o estabelecimento de outras formas de organização territorial autárquica nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, de acordo com as suas condições específicas.

No que toca às grandes áreas urbanas foram já criadas, pela Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto, as áreas metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP), já instituídas em concreto, depois do voto favorável das Assembleias Municipais envolvidas (arts. 1.º, 2.º e 3.º).

Constituindo «pessoas colectivas de direito público» de âmbito territorial (incluem concelhos limítrofes dos de Lisboa e Porto) e visando a «prosecução de interesses próprios das populações das áreas dos municípios integrantes», as áreas metropolitanas não têm, no entanto, ao contrário do que sucede com as autarquias locais órgãos provenientes de eleições directas.

O órgão deliberativo é a *Assembleia Metropolitana* (art. 9.º) que é composta, na AML, por 50 membros eleitos pelas Assembleias Municipais dos municípios que a compõem e, na AMP, por 27 membros eleitos pela mesma forma. Podem participar na eleição apenas os membros das Assembleias Municipais eleitos directamente e os mandatos são atribuídos segundo o sistema da representação proporcional (método da média mais alta de Hondt).

Por sua vez o órgão executivo é a *Junta Metropolitana* constituída pelos Presidentes das Câmaras dos municípios integrantes e que assim conta com dezoito membros na AML e nove membros na AMP (arts. 2.º e 13.º). Trata-se, como se vê, de uma estrutura pesada assim se compreendendo que os membros da Junta elejam, de entre eles, para formar uma *Comissão Permanente*, um Presidente e quatro Vice-Presidentes na AML, e um Presidente e dois Vice-Presidentes na AMP (arts. 13.º e 14.º).

As áreas metropolitanas possuem ainda um órgão consultivo denominado *Conselho Metropolitano*, que não é constituído como se poderia

pensar — tomando como referência o antigo Conselho Municipal — por representantes das forças económicas, sociais e culturais da área metropolitana, mas é antes composto pelo Presidente da Comissão de Coordenação Regional respectiva, pelos membros da Junta Metropolitana e pelos representantes dos serviços e organismos públicos cuja acção interfira nas atribuições da área metropolitana (art. 18.º). Trata-se, pois, mais de um órgão de natureza técnica com a finalidade de tornar mais eficiente a acção da área metropolitana e articular melhor a actuação dos diferentes níveis de Administração Pública, como estabelece expressamente o art. 20.º Repare-se a abertura concedida, no n.º 3 deste artigo, para a participação nas reuniões do Conselho Metropolitano de representantes dos interesses sociais, económicos e culturais.

Pensadas para resolver os problemas das grandes zonas urbanas, as áreas metropolitanas têm atribuições em conformidade como se pode ver da leitura do art. 4.º da Lei n.º 44/91 que refere nomeadamente os domínios dos transportes colectivos, das vias de comunicação, do saneamento básico, protecção do ambiente e protecção civil, etc. Esta mesma lei prevê o estabelecimento de serviços metropolitanos para melhor cumprir as respectivas atribuições (art. 21.º).

3. Os conselhos de ilha nos Açores

Determina o art. 79.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (704) que funcionará, nas ilhas em que exista mais do que um município, um órgão de natureza consultiva denominado conselho de ilha.

Não se trata de «outras formas de organização territorial autárquica» permitidas pelo n.º 3 do art. 238.º da CRP para as grandes áreas urbanas e para as ilhas, e já concretizadas, quanto àquelas, através das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, mas de meros órgãos consultivos com o poder de formular recomendações aos órgãos das autarquias e emitir os pareceres que lhes forem solicitados pelo Governo Regional (art. 81.º do Estatuto).

Farão parte do conselho de ilha, nos termos do art. 80.º, os Presidentes das Assembleias e das Câmaras Municipais da respectiva ilha e

(704) O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores foi aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, e revisto pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março.

Presidentes da Junta de Freguesia, designando um cada uma das Assembleias Municipais dos municípios da Ilha.

O Decreto Legislativo Regional n.º 22/87/A, de 3 de Dezembro, regula, dando cumprimento ao art. 82.º do Estatuto, a constituição, organização e funcionamento do conselho de ilha bem como os direitos e deveres dos seus membros. Determina o art. 23.º deste diploma a aplicação da legislação relativa às autarquias locais, com as necessárias adaptações, em relação aos aspectos nele não previstos. Cabe a este órgão, de natureza muito especial, incentivar formas de colaboração e cooperação entre as diversas autarquias e apreciar, numa perspectiva de integração e complementaridade, os planos de actividades dos diversos municípios, podendo ainda pronunciar-se sobre interesses específicos da ilha (art. 13.º).

4. O distrito

Por força da CRP, o distrito deixou de ser uma das autarquias locais existentes no nosso país, mas subsiste como «divisão distrital», enquanto não forem instituídas em concreto as regiões administrativas (arts. 238.º, n.ºs 1 e 2, e 291.º da CRP).

Nos termos do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de Janeiro, cada distrito tem uma Assembleia Distrital com funções deliberativas e um Conselho Consultivo que assiste o Governador Civil (art. 1.º, n.º 2).

A Assembleia Distrital é composta pelos Presidentes das Câmaras Municipais do distrito (ou vereadores que os substituam) e dois membros de cada AM do distrito, sendo um deles o Presidente da AM e outro eleito de entre os Presidentes da Junta de Freguesia.

Este órgão tem diversas competências nomeadamente de criação de serviços de apoio técnico às autarquias locais e de criação de museus etnográficos, históricos e de arte local (art. 5.º).

A Assembleia Distrital tem uma Mesa composta por um Presidente e dois secretários eleitos, por escrutínio secreto, de entre os seus membros e que exerce funções próprias de um órgão executivo (arts. 6.º e 7.º).

Pode ter quadro de pessoal próprio (art. 8.º) bem como receitas, embora não possa contrair empréstimos (arts. 9.º e 10.º) e está sujeita à tutela administrativa, nos mesmos termos que as autarquias locais (art. 11.º). Das deliberações da Assembleia Distrital cabe recurso contencioso nos termos gerais (art. 12.º).

Temos aqui, pois, uma estrutura organizativa que, não sendo uma autarquia local nem outra forma de «organização territorial autárquica», nos termos do n.º 3 do art. 238.º da CRP, faz parte da administração local autónoma⁽⁷⁰⁵⁾.

No entanto, o distrito é também uma circunscrição administrativa⁽⁷⁰⁶⁾ na qual funciona um serviço desconcentrado da administração central, o governo civil, estando à frente deste um representante do Governo, por ele nomeado e exonerado, sob proposta do Ministro da Administração Interna (art. 291.º, n.º 3, da CRP e Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro). O Governador Civil depende hierárquica e organicamente daquele Ministro e é assistido por um Conselho Consultivo. Cabe-lhe exercer, para além da tutela sobre as autarquias locais, funções policiais e de protecção civil e proporcionar uma adequada cooperação entre os serviços públicos desconcentrados localizados no distrito (art. 4.º do Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro). O Conselho Consultivo, órgão de consulta do Governador Civil, é constituído e presidido por este e ainda pelo Vice-Governador Civil, quando existir, e pelos responsáveis dos serviços desconcentrados do Estado localizados na área do distrito, incluindo os das forças de segurança e o chefe da delegação distrital de protecção civil (arts. 13.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 252/92).

CAPÍTULO V

ALGUMAS MODIFICAÇÕES PREVISÍVEIS NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÓNOMA

Embora se verifique, neste momento, um período de certa estabilidade na organização municipal portuguesa, sentem-se algumas tensões que terão certamente repercussões num futuro próximo.

Temos especialmente em mente a criação de novos concelhos e a modificação do estatuto das freguesias.

No que toca à criação de novos concelhos ela será o resultado natural do movimento de urbanização que não permitirá, por muito mais tempo, que comunidades com largo número de habitantes, que actual-

⁽⁷⁰⁵⁾ Cfr. J. J. GÓMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.ª ed., 1993, p. 1074.

⁽⁷⁰⁶⁾ Cfr. D. FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, pp. 534/535.

mente são freguesias, vilas⁽⁷⁰⁷⁾ e até cidades⁽⁷⁰⁸⁾, não adquiram o estatuto de municípios. Não é pensável que aglomerados urbanos com algumas dezenas de milhar de habitantes continuem a ser freguesias. A lei quadro da criação de municípios dificulta, como vimos, a criação de novos concelhos e inclui uma barreira constituída pela inaplicabilidade da lei, enquanto não forem criadas as regiões administrativas (art. 14.º da Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro). Por outro lado, há uma oposição muito viva por parte dos concelhos já existentes à formação de novos à custa do respectivo território, estando aqui, sem dúvida, uma das maiores dificuldades no processo de criação de municípios. Estes dois factores conjugados impedirão, pelo menos a médio prazo, uma mudança significativa do mapa territorial municipal português⁽⁷⁰⁹⁾.

A aspiração das freguesias mais populosas à elevação à categoria de municípios tem a ver também com a situação concreta da autarquia local freguesia. Tendo embora órgãos eleitos democraticamente, as mais de quatro mil freguesias de Portugal possuem escassos recursos financeiros e humanos próprios, vivendo numa grande dependência em relação aos municípios. Essa dependência é desde logo financeira, pois as freguesias não têm direito a uma verba fixada no orçamento do Estado (FEF), recebendo antes do município, como dissemos, uma quantia que este estabelece ano a ano, ao elaborar o respectivo orçamento, de acordo com as regras definidas no art. 20.º da Lei das Finanças Locais (este artigo estabelece um montante global mínimo, dependendo da vontade do município aumentá-lo ou não). Tal como existe um mapa anexo ao orçamento

(707) «Vilas» são aglomerados urbanos normalmente sedes de freguesia correspondendo à área desta, mas que por vezes englobam mais do que uma freguesia. Não têm órgãos próprios e a categoria de vila tem principalmente efeitos honoríficos. A lei determina que uma povoação só pode ser elevada à categoria de vila quando conte um número de eleitores, em aglomerado populacional contínuo superior a 3.000 e possua ainda um conjunto de equipamentos colectivos tipicamente urbanos (art. 12.º da Lei n.º 11/82, de 2 de Junho). Em 1991, havia 185 vilas que não eram sede de município (cfr. *Administração Local em Números...*, p. 87).

(708) Por sua vez «cidades» são aglomerados urbanos de maior dimensão do que as vilas, exigindo a lei igualmente um conjunto de requisitos para conferir a uma vila a categoria de cidade (art. 13.º da mesma lei). Existiam, em 1991, três cidades (Ermesinde, Odivelas e Alverca do Ribatejo) que não eram sede de concelho (cfr. *Administração Local em Números...*, pp. 89/90).

(709) Foi criado recentemente um movimento denominado Liga para os Futuros Concelhos (LIFUCO) com a finalidade de associar e defender os interesses das comunidades locais (vilas e cidades) que aspiram a ser concelhos.

do Estado, contendo as verbas do FEF atribuídas aos municípios, existe também uma mapa anexo ao orçamento do município, contendo as verbas atribuídas por este às freguesias. Também no que toca a competências as freguesias possuem um limitado âmbito de acção, dependendo da prática de uma política municipal de maior ou menor de «delegação de competências». Ainda no que toca a pessoal um grande número de freguesias não dispõe de um quadro de funcionários.

Não é de estranhar, neste contexto, que a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), englobando mais de duas mil, apresentasse, em 29 de Janeiro de 1992, uma petição à AR, ao abrigo do art. 52.º da CRP, exprimindo as suas reivindicações que apontam para a publicação de legislação que confira às freguesias um estatuto mais de acordo com os preceitos constitucionais sobre a autonomia local. Reivindicam nomeadamente mais competências, meios financeiros (participação directa no FEF, participação na receita dos impostos locais, lançamento de derramas), mais meios técnicos e humanos, valorização do estatuto dos eleitos da freguesia e regulamentação, em termos abertos, do direito de associação. A aceitação destas reivindicações conduziria as freguesias a um estatuto muito próximo do dos municípios, criando-se mais um nível territorial efectivo de administração pública no nosso país. Não sendo previsível nem desejável a transformação das freguesias em municípios (embora seja essa uma aspiração natural das mais populosas), já é de admitir uma redistribuição de poderes, fazendo aproximar certas tarefas do nível mais próximo dos cidadãos. A freguesia é uma comunidade com valor afectivo muito forte para as populações e não é pensável, como chegou a defender-se, a sua extinção com base num princípio de racionalidade administrativa. Aliás o Prof. Freitas do Amaral que, numa primeira fase, admitiu a extinção deste nível de administração local, manifestou posteriormente diferente ponto de vista⁽⁷¹⁰⁾. Encontrar uma forma de conciliar os princípios constitucionais da autonomia local e da boa administração (princípio este que resulta nomeada e claramente dos arts. 9.º, al. d), e 267.º, n.º 2, da CRP) deverá ser a preocupação subjacente à redefinição do papel da freguesia e das suas relações com o município.

⁽⁷¹⁰⁾ D. FREITAS DO AMARAL, «O Futuro das Freguesias no Sistema Português de Autarquias Locais», in *Papel das Freguesias...*, pp. 38/42.

BIBLIOGRAFIA

- ACHTERBERG, N. — *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg, 1982.
Administração Local em Números — 1991, ed. da Direcção Geral da Administração Autárquica, Lisboa, 1991.
- ALVES CORREIA, F. — *Formas Jurídicas de Cooperação Intermunicipal*, Coimbra, 1986 (separata do número especial do BFDC — «Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró» — 1986).
- ANTÓNIO CÂNDIDO — «Discurso proferido na Câmara dos Deputados, na sessão de 15 de Julho de 1887», in *Echos d'une voz quasi extincta*, Porto, 1923.
- ARAÓN REYS, M. — «El tratamiento constitucional de la autonomía local», in *Organización Territorial...*, vol. 1.
- As Constituições Portuguesas (1822-1826-1838-1911-1933-1976)* — org. por JORGE MIRANDA, Lisboa, 1976.
- AUBY, J. M./DUCOS-ADER, R. — *Institutions Administratives*, 4.^a ed., Paris, 1978.
- AUTEXIER, Ch. — «L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République», in *RDP*, 1981.
- BADURA, P. — *Staatsrecht*, Munique, 1986.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. — *Curso de Ciência de la Administración*, vol. 1, Madrid, 1985.
- BAGUENARD, J. — *La décentralisation territoriale*, Paris, 1980.
- BAPTISTA MACHADO, J. — *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Coimbra, 1982.
- BARBOSA DE MELO, A. — «Democracia e Utopia», in *Humanística e Teologia*, 1980.
- BERTHÉLEMY, H. de — *Traité Elementaire de Droit Administratif*, 10.^a ed., Paris, 1923.
- BERTI, G. — «Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale», in *RTDP*, 1973.
- «Hacia la Administración Local» (trad.), in *Documentación Administrativa*, n.^o 192, vol. II.
- *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969.
- BÉNOIT, F. P. — *Le Droit Administratif Français*, Paris, 1968.
- «Les structures administratives territoriales devant l'exigence de la décentralisation», in *La Décentralisation pour la rénovation de l'État, colloque sous la direction de Ch. Debbasch*, Paris, 1976.
- BLECK, Jorge Maria — «Hondt (Método de)», in *Pólis. Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. 3, Lisboa, 1985.
- BLUMEL, W. — «Die Rechtsgrundlagen der Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften», in *Handbuch der kommunalen...*
- «Gemeinden und Kreise von der Öffentlichen Aufgaben der Gegenwart», in *VVDStRL* 36 (1978).

- BLÜMEL, W. — «Wesensgehalt und Schranken des kommunalen Selbstverwaltungsrechts», in *Selbstverwaltung im Staat...*
- BOULOIS, J. — «Communes», in *Encyclopaedia Universalis*, vol. IV, Paris, 1980.
- BOURDON, J./PONTIER, J.-M./RICCI, J.-C. — *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 1987.
- BOURJOL, M. — *Droit et libertés des collectivités territoriales*, Paris, 1984.
- *La réforme municipale, Bilan et Perspectives*, Paris, 1975.
- BREDIN, J.-D. — «Sieyès», in *Lire*, n.º 160, 1989.
- BROHM, W. — «Die Eigenständigkeit der Gemeinden», in *DÖV*, 1986.
- «Die Selbstverwaltung der Gemeinden im Verwaltungssystem der Bundesrepublik», in *DVBl*, 1984.
- BRUYCKER, Ph. de/PHILIPPART, É. — «Les communes et les provinces dans la Belgique nouvelle», in *Pouvoirs*, n.º 54.
- BURDEAU, F. — «Affaires Locales et Décentralisation: Évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration», in *Mélanges offerts à GEORGES BURDEAU — Le Pouvoir*, Paris, 1977.
- *Liberté. Libertés Locales Chéries!*, Paris, 1983.
- BURDEAU, G. — *O Estado*, trad. Lisboa, ed. Europa-América, s/d.
- *Traité de Science Politique*, Tomo II, Paris, 1980, 3.ª ed.
- BURMEISTER, J. — *Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie*, Munique, 1977.
- CADOUX, Ch. — «L'Avenir de la décentralisation territoriale», in *AJDA*, 1963.
- CAETANO, Marcello — «A Codificação Administrativa em Portugal (Um século de experiência: 1836-1935)», in *RFDL*, ano II, 1934.
- «Algumas notas sobre o problema da descentralização administrativa», in *O Direito*, n.º 8, 1935.
- *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.ª ed., Lisboa, 1973.
- *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, Coimbra, 1980.
- *O Município na Reforma Administrativa* (Conferência), Lisboa, 1936, p. 9.
- «Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXII, 1968-1969.
- CASALTA NABAIS, J. — *A Autonomia Local (Alguns Aspectos Gerais)*, Coimbra, 1990 (separata do número especial do BFDC — «Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró» — 1986).
- CASSESE, S. — «Tendenze dei poteri locali in Italia», in *RTDP*, 1973.
- CHAPUISAT, L. J. — *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, thèse, polic., Paris, 1971.
- «La répartition des compétences», in *AJDA*, fév. 1983.
- «Les affaires communales», in *AJDA*, oct. 1976.
- CLAVERO, B. — *Evolución Histórica del Constitucionalismo Español*, Madrid, 1984.
- COLMEIRO, M. — *Derecho Administrativo Español*, Tomo I, 3.ª ed., Madrid, 1865.
- CONCEPCIÓN DE CASTRO — *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979.
- CONSTANT, B. — *Cours de Politique Constitutionnelle*, 3.ª ed., Bruxelles, 1937.
- «Principes de Politique», in *Oeuvres*, Paris, Gallimard, 1957.
- CORNU, G. — *Vocabulaire Juridique*, Paris, 1987.

- Collecção de Decretos e Regulamentos mandados publicar por Sua Majestade Imperial o Regente do Reino desde a sua entrada em Lisboa até à instalação das Câmaras Legislativas, Terceira Série*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1840.
- Collecção de Decretos e Regulamentos publicados durante o Governo da Regencia do Reino estabelecida na Ilha Terceira, Primeira Série, de 2 de Junho de 1830 a 27 de Fevereiro de 1832*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1834.
- Collecção de Legislação promulgada em 1835, 1.º caderno*, Lisboa, 1835.
- Collecção de Leis e outros Documentos Officiaes publicados desde o 1.º de Janeiro até 9 de Dezembro de 1836, Quinta Série*, Lisboa, 1836.
- Collecção de Leis e outros Documentos Officiaes publicados desde 10 de Setembro até 31 de Dezembro de 1836», 6.º Série*, Lisboa, 1837.
- Conseil de l'Europe, Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 15.ª session (10-12 de Junho de 1980) — Rapport sur les institutions régionales en Europe(1) — Rapporteur M. A. GALETTE*, polic.
- Conseil de l'Europe, Charte Européenne de l'Autonomie Locale — Série des Traités européens, n.º 122*, Strasbourg, 15-X-1985.
- Conseil de l'Europe, Colloque sur les réformes des collectivités locales et régionales en Europe: théorie, pratique et bilan — Linz, 5-6 nov., 1981*, polic.
- Conseil de l'Europe, Conférence des Ministres Européens Responsables des Collectivités Locales, Lugano, 1982 — Conclusions de la Conférence*, Strasbourg, 1982.
- Conseil de l'Europe, Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, 1.ª Session, 27-29 Octobre 1981, Résolution 126 (1981) sur les principes de l'autonomie Locale*, polic., ed. bilingue.
- Conseil de l'Europe, Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Rapport sur «Les Principes de l'Autonomie Locale (Rapporteur: M. L. Harmegnies)*, polic., Strasbourg, 1981, CPL (16) 6-VIII.
- Conseil de l'Europe, Conférence sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Barcelone, 23-25 janvier 1992)*, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe — Études et travaux, n.º 27.
- Conseil de l'Europe, Conférence des Ministres Européens Responsables des Collectivités Locales, Rome, 1984, Project de Charte Européenne de l'Autonomie Locale*, Strasbourg, 1984 (MCL — 6(84) 2-F).
- Constituzione Italiana*, ed. Einaudi, Torino, 1975.
- Corpos Administrativos — Legislação Usual*, Coimbra, s/d.
- Código Administrativo Portueguez*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1836.
- DEBBASCH, Ch. — «Conclusion Générale», in *La décentralisation pour la rénovation de l'État, Colloque sous la direction de Ch. DEBBASCH*, Paris, 1976.
- *Institutions et Droit Administratifs, 1 — Les structures administratives*, 3.ª ed., Paris, 1985.
- «Introduction», in *La Décentralisation pour la rénovation de l'État, Colloque sous la direction de Ch. DEBBASCH*, Paris, 1976.
- *Science Administrative — Administration Publique*, 1980, 4.ª ed., Paris.
- DENDIAS, M. — *Le Gouvernement Local — La centralisation et la décentralisation administratives*, Paris, 1930.
- DUARTE SILVA, A. E. — «As inelegibilidades nas Eleições Autárquicas», in *Estudos sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, com apresentação de J. M. CARDOSO DA COSTA, Lisboa, 1993.

- EISENMANN, CH. — *Centralisation et Décentralisation, Esquisse d'une théorie générale*, Paris, 1948.
- «Problèmes d'Organisation de la Administration», in *Cours de Droit Administratif*, Tomo I, Paris, 1982.
- ELLUL, J. — *Histoire des Institutions — 5 — Le XIX siècle*, Paris, 2.^a ed., 1982.
- Eleição dos Órgãos das Autarquias Locais. Legislação Eleitoral*, ed. do STAPE, Lisboa, 1989.
- EMRID IRUJO, A. — «Autonomia Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», in *REDA*, 1981, n.º 30.
- ENTRENA CUESTA, R. — «Las competencias de las entidades locales», in *Organización Territorial...*, vol. I.
- ESPOSITO, C. — «Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo nella nuova Costituzione Italiana (Commento all'art. 5 dela Costituzione Italiana)», in *RTDP*, 1948.
- FERNANDEZ SEGADO, F. — «La autonomía local: su naturaleza e caracterización jurisprudencial», in *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. II, obra col. — Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1985.
- FERREIRA PINTO, A. J. — *Regime Jurídico do Pessoal das Autarquias Locais*, CEFA, Coimbra, 1992.
- FIGUEIREDO, FAUSTO J. A. — «A reforma concelhia de 6 de Novembro de 1836», in *O Direito*, ano 82, 1950.
- FLOGAÏTIS, S. — *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, 1979.
- FORSTHOFF, E. — *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, vol. I, 9.^a ed., Munique, 1966.
- *Stato di diritto in trasformazione*, Milão, 1973.
- *Traité de Droit Administratif Allemand*, Bruxelles, 1969.
- FREITAS DO AMARAL, D. — *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 1986.
- FROMONT, M. — «La nouvelle répartition des compétences entre l'État, les régions et les départements en France», in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 4/1987.
- GANINO, M. — «Problemi attuali del governo locale in Belgio», in *Problemi attuali del governo locale in alcuni Stati occidentali*, org. por P. B. DI RUFFIA, Milão, 1977.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. — *La Administración española*, Madrid, 1972.
- «La Provincia en el Régimen Local Español», in *Problemas Actuales de Régimen Local*, Sevilha, 1986.
- *Revolución Francesa y Administración Contemporanea*, Madrid, 1981.
- GARCIA FERNANDEZ, J. — *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, 1983.
- GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, P./PENDAS GARCIA, B. — *El Nuevo Régimen Local Español*, Barcelona, 1985.
- «La provincia como entidad local en el Estado de las Autonomías», in *Organización Territorial...*, vol. II.
- GIANNINI, M. S. — «Autonomia» (Teoria Generale e Diritto Pubblico), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, Milão.
- *Diritto Amministrativo*, vol. I, Milão, 1970.
- «Enti Locali Territoriali e Programmazione», in *RTDP*, 1973.

- GIANNINI, M. S. — «I Comuni», in *L'ordinamento comunale e provinciale* (Atti del Congresso Celebrativo delle Leggi di Unificazione Amministrativa), Vicenza, 1967.
- «Il Riassetto dei Poteri Locali», in *RTDP*, 1971.
- *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milão, 1981.
- GIOVENCO, L. — *L'Ordinamento Comunale*, 7.^a ed., Milão, 1974.
- GODECHOT, J. — *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, 2.^a ed., 1968.
- GÖNNENWEIN, O. — *Derecho Municipal Alemán*, trad., Madrid, 1967.
- GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA — *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a ed. revista, Coimbra, 1993.
- GOMES CANOTILHO, J. J. — *Direito Constitucional*, 4.^a ed., Coimbra, 1986.
- GONÇALVES PEREIRA, A. — *Contribuição para uma Teoria Geral do Direito Municipal*, dissertação, polic., Faculdade de Direito, Lisboa, 1959.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 1982.
- GUIMARÃES PEDROSA — *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo. Introdução e Parte Geral*, Coimbra, 1904.
- GUSTAPANE, E. — «Autarchia. Profile Storico di un termine giuridico in disuso», in *RTDP*, 1980.
- Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis* (org. por G. PÜTTNER), vol. 1, 2.^a ed., Berlin, 1981.
- HENRIQUES NOGUEIRA, J. F. — «O Município no Século XIX», in *Obra Completa*, Tomo II, Lisboa, 1979.
- ITALIA, V. — «L'Autonomia dei comuni e delle province. Contributo all'interpretazione dell' art. 128 Cost.», in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, 2, Roma, 1977.
- JUSTINO DE FREITAS — *Instituições de Direito Administrativo Portuguez*, Coimbra, 1857.
- KNEMEYER, F. — «Das verfassungsrechtliche Verhältnis der Kommunen zueinander und zum Staat», in *DVBl*, 1984.
- «Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung überholt?», in *DVBl*, 1976.
- «Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Landkreise», in *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft...*
- KRIELE, M. — *Einführung in die Staatslehre*, Hamburg, 1975.
- LAUBADÈRE, A. — *Traité de Droit Administratif*, Tomo 1, 9.^a ed., Paris, 1984.
- La commune au XX.^e siècle. Le développement de l'administration locale dans les cinquante dernières années*, La Haye, 1963.
- La décentralisation pour la rénovation de l'État*, Colloque sous la direction de Ch. DEBBASCH, Paris, 1976.
- a Libre Administration des Collectivités Locales. Réflexion sur la décentralisation*, obra colectiva, org. por J. MOREAU-G. DARCY, Paris, 1984.
- LEGUINA VILLA, J. — «Gobierno Municipal y Estado Autonomico», in *RAP*, n.º 100-102, vol. III, 1983.
- LEITE PINTO, R. — *Referendo Local e Descentralização Política*, Coimbra, 1988.
- Legge Generale sull'Amministrazione Locale. Ricerca condotta dall'Istituto di diritto pubblico — Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Pavia — per un progetto di riforma della legge comunale e provinciale*, Pádua, 1977.
- Les Constitutions de la France*, org. por Ch. DEBBASCH et J.-M. PONTIER, Paris, 1983.

- Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (separata do *Boletín Oficial del Estado — Gaceta de Madrid*), 1985.
- LOBO D'ÁVILA — *Estudos de Administração*, Lisboa, 1874.
- LOPES PORTO, M. C. — *A reforma Fiscal Portuguesa e a Tributação Local*, Lisboa, 1988.
- LUCHAIRE, F./LUCHAIRE, Y. — *Le Droit de la Décentralisation*, Paris, 1983.
- MAGALHÃES, J. — *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, 1989.
- MAGALHÃES COLAÇO — *Lições de Direito Administrativo*, Lisboa, 1924.
- MAGALHÃES COLLAÇO, J. M. T. — *Contencioso Administrativo*, Coimbra, 1921.
- MAHON, P. — *La décentralisation administrative — Étude de droit public français, allemand et suisse*, Genève, 1985.
- MARNOCO E SOUZA — *Constituição Política da República Portuguesa — Comentário*, Coimbra, 1913.
- MARTIN MATÉO, R. — «Administración Municipal y Constitución», in *Organización Territorial...*, vol. 1.
— *El municipio y el Estado en el derecho alemán*, Madrid, 1965.
- MARTIN, G. C. de — *L'Amministrazione Locale nel sistema delle Autonomie*, Milão, 1984.
- MAUNZ, TH. — «Art. 28», in MAUNZ, TH./DÜRIG, G./HERZOG, R./SCHOLZ, R. — *Grundgesetz Kommentar*, Munique, s/d.
- MÁRIO DE ALMEIDA — *Código Administrativo Prático*, Coimbra, 1922.
- MENGER, Ch.-F. — «Entwicklung der Selbstverwaltung im Verfassungsstaat der Neuzeit», in *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft...*
- MENY, Y. — *Centralisation et Décentralisation dans le Débat Politique Français (1945-1969)*, Paris, 1974.
- MIRANDA, Jorge — *A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978.
— *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, I vol., Lisboa, 1978.
— *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 2.ª ed. revista, Coimbra, 1987.
— *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, Coimbra, 1989.
— «O Interesse Específico das Regiões Autónomas», in *A Autonomia como fenómeno cultural e político*, Angra do Heroísmo, 1987.
— «Referendo», in *Pólis. Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. 5, Lisboa, 1985.
- MODERNE, F. — «Les principes généraux», in *La Libre Administration des Collectivités Locales. Réflexion sur la décentralisation*, obra colectiva org. por J. MOREAU/ J.G. DARCY, Paris, 1984.
- MONTSERRAT CUCHILLO FOIX — *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*, Madrid, 1987.
- MORELL OCAÑA, L. — *La Administración Local*, Madrid, 1984.
- MORTATI, C. — *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II, Pádua, 1976.
- MUÑOZ MACHADO, S. — «Los Principios Constitucionales de Unidad y Autonomía y el Problema de la Nueva Planta de las Administraciones Públicas», in *RAP*, n.º 100-102, vol. III.
- NEMERY, J. C. — *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, Paris, 1981.
- NIETO, A. — «Los Cabildos Insulares de Canarias en el Estado de las Autonomías», in *Boletim de Documentacion*, Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, n.º 14, 1986.

- O Código Administrativo de 18 de Março de 1842*, anotado por J. M. LEITE E VASCONCELOS, Lisboa, 1849.
- Octogesima Adveniens — Carta Apostólica de Paulo VI*, ed. bilingue, Braga, 1971.
- Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag*, org. por N. ACHTERBERG, Berlim, 1973.
- OLIVEIRA, A. Cândido — *A Autonomia Municipal: Evolução e Significado Actual*, polic., Univ. Minho, Braga, 1988.
- «Anotação ao Acórdão da 1.ª Secção do STA de 27 de Novembro de 1990», in *Scientia Iuridica*, Tomo XLI, 1992, n.º 235/237.
- «Os conceitos de descentralização e semi-descentralização administrativas, segundo Charles Eisenmann», sep. *Scientia Iuridica*, Braga, 1985.
- «La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía», in *Documentación Administrativa*, n.º 228 (1991).
- *Relações entre a Administração Estadual e a Administração Local: do Diálogo à Tutela*, ed. da ATAM, Santarém, 1992.
- OLIVEIRA MARQUES, *História de Portugal*, vol. II — *Das Revoluções Liberais aos nossos dias*, 5.ª ed., Lisboa.
- Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vols. I e II, obra col. — Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1985.
- Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, ed. da ANAFRE, Benedita, 1990.
- PAPPERMANN, E. — «Verwaltungsverbund in Kreisangehörigen Raum», in *DÖV*, 1975.
- PAREJO ALFONSO, L. — *Estado Social y Administración Pública — Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, 1983.
- «La Autonomía Local», in *REALyA*, n.º 229, 1986.
- *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Madrid, 1981.
- PEDRO FERNANDES, J. — «Domínio Público», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, Lisboa, 1991.
- PEDRO MANIQUE, A. — *Mozzinho da Silveira — Liberalismo e Administração Pública*, Lisboa, 1989.
- PEREIRA COUTINHO, J. L./MANUEL MEIRIM, J./TORRES, M./LOBO ANTUNES, M. — *Constituição da República Portuguesa*, 2.ª Revisão, Lisboa, 1989.
- PEISER, G. — *Le Département* (extrait de l'Encyclopédie Collectivités Locales sous la direction de F.-P. BÉNOIT), Paris, 1988.
- POZZETTI, F. — *Il Sistema Costituzionale delle Autonomie Locali*, Milão, 1979.
- PONTIER, J.-M. — *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, Paris, 1978.
- «La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales — Bilan et Perspectives», in *La décentralisation pour la rénovation de l'État, Colloque sous la direction de Ch. DEBBASCH*, Paris, 1976.
- «Semper manet. Sur une clause générale de compétences», in *RDP*, 1984.
- POSADA, A. — *Evolución legislativa del Régimen Local en España (1812-1909)*, Madrid, 1982.
- POTOTSCHNIG, U. — «Por una nueva legislación municipal y provincial» (trad.), in *Documentación Administrativa*, n.º 192, vol. II.
- PUBUSA, A. — *Sovranità Popolare e Autonomie Locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milão, 1983.

- PÜTTNER, G. — «Kommunalpolitik und Gemeindedemokratie», in *Handbuch der kommunalen...*, vol. 2.
- QUEIRÓ, Afonso R. — *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1976.
- Relatório Nacional do Debate Público sobre Regionalização*, ed. da Secretaria de Estado da Administração Regional e Local do Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1983.
- RHODES, R. — «La Grande-Bretagne, pays du gouvernement local?», in *Pouvoirs*, n.º 37.
- RIVEIRO, J. — «As competências do poder local nos Países europeus», in *Revista de Administração Pública*, ano IV, n.º 14, Out./Dez., 1981.
- *Direito Administrativo*, Coimbra, 1981.
- «La décentralisation — Problèmes et Perspectives», in *Études*, 1950.
- RODRIGUEZ-ZAPATA, M. — «Interprétation juridictionnelle de l'autonomie locale dans la jurisprudence espagnole», in *Conseil de l'Europe, Conférence sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Barcelone, 23-25 janvier 1992)*, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe — Études et travaux, n.º 27.
- ROIG, Ch. — «Théorie et Réalité de la Décentralisation», in *Revue Française de Science Politique*, vol. XVI, janv. 1966.
- ROSANVALLON, P. — *A Crise do Estado Providência*, Lisboa, 1985.
- ROTERTS, W. — *Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen*, Köln, 1975.
- «Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis», in *DVBf*, 1976.
- «Kommunale Selbstverwaltung», in *Grundgesetz-Kommentar*, vol. 2, art. 28, II, Munique, 1976.
- SANTAMARIA PASTOR, J. A. — «Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales», in *REDC*, 1982, II.
- *Principios de Derecho Administrativo*, Madrid, 1990.
- SANTI ROMANO — «Decentramento Amministrativo», in *Scritti Minori*, vol. 2.º (Diritto Amministrativo).
- «Il Comune», in *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano a cura di V. E. Orlando*, vol. II, Parte 1.ª, Milano, 1908.
- SARAFANA, Sebastião — «As contrafacções do Municipalismo Português», in *O Direito*, ano 64.
- SAREDO, G. — *La legge sulle amministrazione comunale e provinciale (4-5-1898) commentata da Giuseppe Saredo*, Torino, 1910.
- SAUTEL, G. — *Histoire des Institutions Publiques depuis la Révolution française — administration-justice-finances*, 5.ª ed., Paris, 1982.
- SÁ, Almeno de — *Administração do Estado, Administração Local e Princípio da Igualdade no Âmbito da Estatuto de Funcionário*, Coimbra, 1985.
- SÁ, Luís — *Regiões Administrativas. O Poder Que Faltava*, Lisboa, 1989.
- SCHAEUNER, U. — «Grundbegriff der Selbstverwaltung», in *Handbuch der kommunalen Wissenschaft...*
- SCHMIDT, B./BLEHREU/KLEIN, F. — *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 4.ª ed., Luchterhand, org. por K. H. SEIFERT/D. HÖING, 1977.
- SCHMIDT-JORTZIG — «Selbstverwaltungsbereiche von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden nach der Verfassung», in *DÖV*, 1984.
- SCHMITT, C. — *Teoría de la Constitución*, trad., Madrid, 1982.

- SENELLE, R. — *La Réforme de l'État Belge*, 1978.
- SERRANO, Ana — *Poder Local. Legislação Anotada e Comentada sobre as Eleições Autárquicas*, Lisboa, 1993.
- SÉRVULO CORREIA, J. M. — *Legalidade e Autonomia Contratual dos Contratos Administrativos*, Coimbra, 1987.
- Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh*, org. por A. VON MUTIUS, Heidelberg, 1983.
- SIENDENTOPF, H. — «Le processus de réforme communale en République fédérale d'Allemagne», in *Revue française d'administration publique*, n.º 17, 1981.
- SOARES, Rogério E. — *Direito Administrativo*, polic., Univ. Cat. Portuguesa, Curso de Direito do Porto, s/d.
- *Direito Público e Sociedade Técnica*, Coimbra, 1969.
- SOSA WAGNER, F./MIGUEL GARCIA, P. — *Las competencias de las corporaciones locales*, Madrid, 1985.
- SOUSA FRANCO, A. L. — *Finanças do Sector Público*, 3.ª ed., 1990.
- *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 3.ª ed., Coimbra, 1986.
- SOUSA MONTEIRO, A. X. — *Manual de Direito Administrativo Parochial*, 3.ª ed., Coimbra, 1870.
- STADERINI, F. — *Diritto degli enti locali*, 4.ª ed., Pádua, 1993.
- STERN, K. — *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. 1, Munique, 1977.
- «Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung», in *Handbuch der kommunalen...*
- STOBER, R. — *Kommunalrecht*, Heidelberg, 1987.
- TOCQUEVILLE, A. de — *A Democracia na América*, trad., Lisboa, 1972.
- *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, 1970.
- TRÉVES, G. — «Autarchia, Autogoverno, Autonomias», in *Studi in onore di G.M. de Francesco*, vol. 2.º, Milão, 1957.
- ULRICH, K. — «Kritik am sogenannten funktionalen Selbstverständnis», in *DÖV*, 1978.
- VALENTE, F. H. — *Administrar a Freguesia*, ed. CEFA, Coimbra, 1991.
- VANDELLI, L. — *Pouvoirs Locaux*, trad. francesa, 1991.
- VEDEL, G. — *Droit Administratif*, 7.ª ed., Paris, 1980.
- VIEIRA DE ANDRADE, J. C. — *Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei. Algumas Reflexões acerca da Admissibilidade de Regulamentos das Autarquias Locais em Matéria de Direitos, Liberdades e Garantias*, Coimbra, 1987.
- «Distribuição pelos Municípios da energia eléctrica em baixa tensão», in *Colecção de Jurisprudência*, ano XIX, 1989, Tomo 1.
- *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1983.
- VLACHOS, G. — «Les mutations structurelles et fonctionnelles de la décentralisation territoriale en droit public français», in *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1982.
- VON MUTIUS, A., — «Örtliche Aufgabenerfüllung», in *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft...*
- VON UNRUH, G. C. — «Die kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz und ihr genetisches Modell», in *Öffentliches Recht und Politik...*
- «Gemeinderrecht», in *Besonderes Verwaltungsrecht* (org. por I. VON MÜNCH), Berlin, 1976.

- WALINE, M. — *Droit Administratif*, 9.^e ed., Paris, 1963.
- WEBER, W. — *Staats und Selbstverwaltung in der Gegenwart*, Göttingen, 1953.
- WIDERA, B. — *Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung gemeindlicher Planungshoheit*, Berlin, 1985.
- WILKIN, R. — *Précis du droit communal*, Bruxelles.
- WOLFF, H. J./BACHOF, O. — *Verwaltungsrecht*, I, Munique, 1974.
- *Verwaltungsrecht*, II, 4.^e ed., Munique, 1976.
- WUTTS, H. — «Les réformes de l'administration locale en Belgique depuis 1960», in *Revue française d'administration publique*, n.^o 17, 1981.
- ZANOBINI, G. — *L'Amministrazione Locale*, 3.^e ed., Pádua, 1936.

ÍNDICE

PARTE I
**PERSPECTIVA HISTÓRICA DA AUTONOMIA LOCAL
 DESDE O SÉCULO XIX EM PORTUGAL
 E NOUTROS PAÍSES EUROPEUS**

TÍTULO I

HISTÓRIA DA AUTONOMIA LOCAL EM PORTUGAL

	Págs.
Capítulo I — As bases da actual organização da administração local autónoma.....	11
1. Da Revolução Liberal à legislação de inspiração napoleónica de Mouzinho da Silveira (1832).....	11
a) A Revolução Liberal e a instabilidade subsequente	11
b) A Constituição de 1822.....	12
c) A Carta Constitucional de 1826 e trabalhos parlamentares.....	14
d) O Decreto de Mouzinho da Silveira de 1832: seu carácter centralizador.....	17
2. A reforma territorial dos municípios e o Código Administrativo de 1836	18
a) As leis descentralizadoras de 1835.....	18
b) A reforma territorial dos municípios de 1836.....	20
c) O Código Administrativo de 1836: sua importância	22
3. Breve referência à Constituição de 1838 e ao Acto Adicional à Carta de 1852.....	25
a) Os princípios liberais da Constituição de 1838: sua diminuta influência na legislação da administração local	25
4. A consolidação da organização municipal portuguesa a partir de meados do séc. XIX.....	26
a) O município, a freguesia e o distrito como autarquias locais.....	26
b) O movimento pendular entre a centralização e a descentralização....	26

	Págs.
Capítulo II — O município como instituição nuclear da administração local	27
1. O Código Administrativo de 1842; sua duração e características centralizadoras. O Administrador do Concelho	27
2. O Código Administrativo de 1878: de novo a descentralização	29
3. Os Códigos Administrativos de 1886 e 1895-1896: crise financeira e regresso a uma maior centralização	31
4. A Constituição Republicana de 1911 e a legislação administrativa subsequente: revitalização da autonomia local	33
5. A Constituição Política de 1933 e o Código Administrativo de 1936-40: centralização autoritária	35
Capítulo III — A freguesia: uma autarquia na órbita do município	38
1. A permanência da freguesia: períodos de maior autonomia; o papel do pároco e do regedor	38
2. A crise de 1892: perigo de extinção da freguesia	43
3. A legislação da I República e subsequente	44
Capítulo IV — O distrito: uma vida atribulada como autarquia local	48
1. O distrito como criação do regime liberal; períodos de maior e menor autonomia; o papel preponderante do Governador Civil	48
2. A supressão do distrito como autarquia local em 1935	54

TÍTULO II

HISTÓRIA DA AUTONOMIA LOCAL NOUTROS PAÍSES EUROPEUS

Capítulo I — Centralização e descentralização em França: as liberdades locais (1789-1982)	57
1. Introdução	57
2. O «pouvoir municipal» e a administração delegada do Estado exercida por eleitos locais no início da Revolução Francesa (Assemblée Constituante)	58
a) A Lei de 14 de Dezembro de 1789 sobre as «municipalidades» e a de 22 de Dezembro sobre os departamentos	58
b) A ideia de «pouvoir municipal»; sua origem e natureza	60
c) A administração do Estado delegada em órgãos municipais eleitos	62
3. Reforma administrativa napoleónica: a centralização administrativa	63

	Págs.
4. As ideias descentralizadoras e as leis da Monarquia de Julho.....	66
a) Benjamin Constant: o «pouvoir municipal» e a soberania popular ...	67
b) Alexis de Tocqueville: o município como limite ao poder absoluto da maioria.....	69
c) As Leis de 1831 e 1833: as bases da moderna descentralização administrativa.....	71
5. A consolidação da descentralização administrativa na III República: as liberdades locais.....	73
6. A «livre administração» das autarquias locais nas Constituições francesas do pós-guerra.....	75
Capítulo II — A administração local em Espanha: centralização moderada e tentativas de ampla autonomia (1812-1978).....	80
1. A Constituição de Cádiz (1812) e a influência francesa.....	80
2. Instabilidade político-administrativa: o município progressista e posterior consolidação do município moderado (1836-1924); a província.....	82
3. Tentativas para estabelecer uma ampla autonomia local.....	88
a) Projecto de Constituição Republicana de 1873: os municípios como organismos políticos autónomos dentro do Estado Federal.....	88
b) O Estatuto Municipal de Calvo Sotelo (1924): a garantia jurídica da autonomia municipal e a ditadura: um par inconciliável.....	90
c) A Constituição Republicana de 1931: a autonomia regional e local.....	91
4. A administração local no franquismo: centralização autoritária.....	92
5. A consagração da autonomia local na Constituição de 1978.....	93
Capítulo III — A administração local na Itália: as dificuldades da autonomia (1848-1990).....	95
1. A influência do modelo napoleónico na legislação administrativa local italiana; o conceito de autarquia.....	95
2. As autonomias locais como princípio fundamental da Constituição Italiana (1947): garantia de democracia e liberdade.....	102
Capítulo IV — A autonomia local («kommunale Selbstverwaltung») na Alemanha (1808-1949).....	105
1. A Reforma do Barão Karl von Stein (1808): participação dos cidadãos na vida do Estado, através dos municípios.....	105
2. A autonomia local («kommunale Selbstverwaltung») como forma de luta da «sociedade civil» contra o Estado absoluto.....	107

	Págs.
3. A autonomia local como elemento do Estado liberal: a Constituição de Weimar (1919) e a garantia institucional	109
4. A autonomia local na Lei Fundamental de Bonn (1949): administração sob responsabilidade própria dos assuntos da comunidade local	112
Capítulo V — A administração local na Bélgica; alguns dados sobre a reforma territorial em certos países europeus; breve conclusão.....	117
1. A administração local na Bélgica	117
2. Alguns dados sobre a reforma territorial em alguns países europeus.....	120
3. Breve conclusão	121

PARTE II

A AUTONOMIA LOCAL: A EVOLUÇÃO DO CONCEITO CLÁSSICO; O ACOLHIMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976

TÍTULO I

AUTONOMIA LOCAL: O CONCEITO CLÁSSICO E A SUA EVOLUÇÃO

Capítulo I — O conceito clássico.....	125
1. A autonomia local como expressão da descentralização administrativa...	125
2. O conceito tradicional como expressão de uma relação entre o Estado e as autarquias locais	128
Capítulo II — A crise do conceito tradicional de autonomia local	129
1. Uma questão prévia: O processo técnico-industrial e a radical alteração das condições de vida das populações; a formação do Estado-Providência.....	129
2. A perda de consistência da noção de «assuntos locais» na moderna administração local autónoma	134
3. Outras causas da crise do conceito clássico	141
a) As dificuldades financeiras.....	141
b) A perda de consistência sociológica dos entes locais e outros factores	143

	Págs.
Capítulo III — Novas concepções de autonomia local	147
1. As razões do aparecimento de novas concepções	147
2. As novas concepções na doutrina alemã	149
a) Concepção «funcional» da autonomia local: a participação e a coo- peração como princípios orientadores das relações entre os municí- pios e os níveis superiores de administração pública	149
b) Concepção de J. Burmeister: o município como elemento de base da administração estadual (Länder) legitimado democraticamente	152
3. As novas concepções na doutrina francesa	157
a) O conceito de Ch. Debbsch: a autonomia como participação	157
b) O conceito de J.-M. Pontier: autonomia ou solidariedade? (colabo- ração entre o Estado e as autarquias locais)	159
c) A «nova descentralização» (reforma de 1982)	163
4. O acolhimento da concepção de J. Burmeister em Espanha	164
a) A doutrina dominante: a autonomia como direito de intervenção dos municípios nos assuntos que lhes dizem respeito	164
b) Jurisprudência do Tribunal Constitucional: as sentenças de 2 de Fevereiro e de 28 de Julho de 1981	170
c) Lei Reguladora das Bases do Regime Local de 1985	173
5. A nova concepção em Itália: a ideia de um «continuum» administrativo	174
Capítulo IV — Persistência do conceito clássico de autonomia local	177
1. Crítica das concepções modernas: a autonomia municipal é mais do que um direito de intervenção dos municípios nos assuntos que lhes dizem respeito	177
2. Defesa do conceito clássico: o direito de decisão sobre os assuntos da comunidade local (assuntos locais) como elemento nuclear da autono- mia local	178
3. Adaptação do conceito clássico às novas realidades: o modelo da com- pensation («Kompensationsmodell») de W. Blümel	182
Capítulo V — A Carta Europeia da Autonomia Local de 1985: a autonomia como direito de regulamentar e gerir, sob responsabilidade própria, uma parte importante dos assuntos públicos	183
1. Os perigos que ameaçam a autonomia local	183
2. Antecedentes da Carta Europeia	187
3. O conceito de autonomia local na Carta Europeia	188
4. Conclusão	194

TÍTULO II

A AUTONOMIA LOCAL NA CONSTITUIÇÃO
DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976

	Págs.
Capítulo I — O conflito entre a legitimidade eleitoral e a legitimidade revolucionária na elaboração da Constituição: sua repercussão sobre a concepção de autonomia local	197
1. A expressão autonomia local.....	197
2. O contexto político-militar da elaboração da Constituição de 1976.....	198
a) A revolta militar de 25 de Abril de 1974 e acontecimentos subsequentes.....	198
b) A 1.ª Plataforma de Acordo Constitucional (Pacto MFA-Partidos), de 13 de Abril de 1975.....	200
c) Eleição da Assembleia Constituinte: sua composição	201
d) A 2.ª Plataforma de Acordo Constitucional (2.º Pacto MFA-Partidos), de 26 de Fevereiro de 1976.....	203
3. Os trabalhos da Assembleia Constituinte: a administração local autárquica	204
a) A matéria de autonomia local nos projectos de Constituição apresentados pelos partidos.....	204
b) Debate na generalidade dos projectos de Constituição: controvérsia sobre a autonomia local.....	209
Capítulo II — O acolhimento constitucional do princípio da autonomia local	211
1. A autonomia local como «princípio fundamental» da Constituição (art. 6.º, n.º 1).....	211
2. Poderes da Assembleia da República, do Governo e das Regiões Autónomas em matéria de autonomia local	213
3. O Tit. VII (Poder Local) da Parte III (Organização do Poder Político) da Constituição como concretização da autonomia local	214
4. A Revisão Constitucional de 1982: reforço da autonomia local	220
5. A Revisão Constitucional de 1989.....	222
6. A Revisão Constitucional de 1992.....	223
Capítulo III — O significado constitucional da autonomia local.....	223
1. O princípio da autonomia das autarquias locais do art. 6.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP): sua importância.....	223
2. A autonomia local e os princípios caracterizadores do ordenamento constitucional de 1976: a dignidade da pessoa humana, a soberania popular e o Estado de Direito.....	226

	Págs.
3. A explicitação do conceito de autonomia efectuada no Tít. VIII da Parte III da CRP (Poder Local)	232
4. Garantia constitucional da autonomia local	237
a) O âmbito geral da garantia: a instituição «autonomia local»	237
b) A «reserva legislativa» da Assembleia da República em matéria de autonomia local	238
c) O estatuto das autarquias locais	240
d) A autonomia das autarquias locais como limite material de revisão constitucional	252
 PARTE III A ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA 	
Capítulo I — Regime geral das autarquias locais	257
1. Introdução	257
2. Noção de autarquias locais	258
3. Criação, modificação e extinção das autarquias locais	261
4. A democracia local: eleição dos órgãos e referendo local	262
a) Eleição dos órgãos	262
b) Referendo local	272
5. Estatuto dos eleitos locais	278
6. Pessoal próprio das autarquias locais e respectivos quadros	282
7. Património e finanças locais	286
8. Poder regulamentar	291
9. Exercício de um leque amplo e significativo de tarefas administrativas (atribuições e competências) sob responsabilidade própria (tutela)	295
a) Campo de acção das autarquias locais (atribuições e competências)	296
b) A tutela	299
10. Associações de autarquias locais	304
11. As autarquias locais nas Regiões Autónomas	305
Capítulo II — O município	306
1. Os municípios existentes; denominação; sede; símbolos heráldicos; feriado municipal	306
2. Criação, modificação e extinção dos municípios	308
3. Órgãos do município	309
a) Assembleia Municipal	310
b) Câmara Municipal	312
c) Presidente da Câmara	315

	Págs.
4. Eleição dos órgãos municipais.....	316
5. Estatuto dos eleitos dos órgãos do município.....	317
6. Pessoal dos municípios e respectivos quadros.....	320
7. Finanças municipais.....	323
8. Atribuições e competências (campo de acção dos municípios).....	332
9. Associações de municípios.....	334
Capítulo III — A freguesia.....	337
1. As freguesias existentes; denominação; sede; símbolos heráldicos.....	337
2. Criação, modificação e extinção das freguesias.....	338
3. Órgãos da freguesia.....	340
a) Assembleia de Freguesia.....	340
b) Junta de Freguesia.....	341
c) O Plenário de cidadãos eleitores nas pequenas freguesias.....	342
4. Eleições dos órgãos da freguesia.....	342
5. Estatuto dos eleitos dos órgãos da freguesia.....	342
6. Pessoal das freguesias e respectivos quadros.....	343
7. Finanças paroquiais.....	344
8. Atribuições e competências (campo de acção das freguesias).....	346
9. Tutela.....	349
10. Associações de freguesias.....	349
11. Organizações de moradores.....	350
Capítulo IV — As regiões administrativas e outras formas de organização autárquica (áreas metropolitanas).....	352
1. As regiões administrativas.....	352
a) O problema da criação das regiões administrativas.....	352
b) A actual lei quadro das regiões administrativas.....	353
c) A instituição concreta das regiões.....	355
2. As áreas metropolitanas.....	356
3. Os conselhos de ilha nos Açores.....	357
4. O distrito.....	358
Capítulo V — Algumas modificações previsíveis na administração local autónoma.....	359
BIBLIOGRAFIA.....	365