



Universidade do Minho
Escola de Direito

José António da Silva Ferreira

A governação local em Portugal: reflexões em torno da (des)necessária existência da Freguesia



Universidade do Minho
Escola de Direito

José António da Silva Ferreira

**A governação local em Portugal:
reflexões em torno da (des)necessária
existência das Freguesias**

julho de 2021



Universidade do Minho
Escola de Direito

José António da Silva Ferreira

**A governação local em Portugal:
reflexões em torno da (des)necessária
existência das Freguesias**

Dissertação de Mestrado

Mestrado em Direito Administrativo – Autarquias Locais

Trabalho realizado sob orientação de
Prof.^a Doutora Isabel Celeste Fonseca

julho de 2021

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



**Atribuição
CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é dedicado a uma temática que me é querida (as freguesias e o poder local) e encerra um ciclo académico. Foi um tempo de descoberta, de conhecimento, até de alguma superação, que me deu particular prazer poder realizar e de que acredito saio valorizado, por tudo o que me deu.

Na feitura da dissertação, de aparência solitária, fui podendo receber estímulos e contributos que me indicaram o rumo e levaram a prosseguir. A primazia no meu tributo de gratidão, é completamente claro e é dirigido à Senhora Professora Doutora Isabel Celeste Fonseca, desde logo pela orientação, que muito me honrou, acompanhada do enorme saber e de um permanente desafio à abertura de horizontes, na busca e encontro de vertentes que me escapavam da atenção e alcance. Grato ainda, por me ter permitido partilhar do seu tempo, que sempre me dispensou de forma dedicada.

Terei ainda de deixar o meu apreço aos Docentes, alicerces deveras relevantes no percurso académico. Com todos aprendi, com todos me enriqueci. Cada um tem a sua quota-parte do que de bem terei feito ao longo do processo. Bem hajam.

Nos amigos e família, encontrei sempre o incentivo, e de entre estes realço os meus filhos, deixando uma palavra de particular agradecimento para a minha filha, responsável por pelo início deste trajeto.

Por fim, à Escola de Direito da Universidade do Minho, o meu muito obrigado, orgulhoso por poder ter tido a oportunidade de aqui fazer... o caminho!

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

A governação local em Portugal: reflexões em torno da (des)necessária existência das Freguesias

RESUMO

Esta dissertação apresenta um conjunto de reflexões, tendo como foco o poder local e em particular as freguesias, numa perspetiva de qual o seu enquadramento, papel e relevância na organização administrativa portuguesa, com o objetivo de perceber sobre a sua (des)necessária existência ou eventual reformulação dos seus fins e o melhor modo de os poder cumprir.

Teve-se presente, como ponto de partida, os princípios que as conformam e orientam na sua relação com o meio, acrescido de análise ao expressamente previsto na Constituição acerca das freguesias. Complementarmente, entendeu-se por útil realizar um enquadramento histórico da sua existência na referida organização administrativa do Estado.

As conclusões que se dão a conhecer foram ainda suportadas em investigação que incluiu o *pensar* de inúmeros autores atentos a esta temática, o *percecionar* de qual o percurso realizado pelas freguesias ao longo destes 45 anos de período democrático, ao que acresceu o *sentir* de anseios de autarcas.

Palavras-chave: Autonomia, Democracia, Freguesias, Governação e Poder Local.

Portuguese administrative organization: set of reflections around the (un)necessary existence of parishes

ABSTRACT

This dissertation presents a set of reflections, focusing on local power and in particular on parishes. It aims to provide an outlook of what is the framing and role of parishes in the Portuguese administrative organization, in order to perceive their (un)necessary existence or possible reformulation of its objectives and the best way to achieve them.

The principles that shape and guide them in their relationship with the environment were the analysis starting point. These were cross checked and analyzed with what is foreseen in the Constitution regarding parishes. Additionally, it was considered useful to carry out a historical framework of its existence in the administrative organization of the State.

The conclusions there must be added on the three main pillars. From the thoughts of countless authors, through the perception of the 45 years democratic journey of parishes, to the feelings and perceived ambitions of each one of the mayors.

How to produce that make themselves known was also supported by research that included the thinking of countless authors aware of this theme, the perception of the path taken by parishes throughout these 45 years of the democratic period, to which was added the feeling of longings of mayors.

Keywords: Autonomy, Democracy, Parishes, Governance and Local Power.

INTRODUÇÃO	1
I. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	3
i. Democracia	3
ii. Democracia Local	4
iii. Poder Local.....	5
iv. Governação Local.....	8
PARTE I - O PODER LOCAL (e a freguesia).....	10
Cap. 1 - A ORGANIZAÇÃO (ADMINISTRATIVA) DO ESTADO.....	10
Cap. 2 - OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	15
2.1. Enquadramento.....	15
2.2. Princípio da Descentralização	17
2.3. Princípio da Autonomia Local.....	21
2.4. Princípio da Subsidiariedade	29
2.5. Princípio da Prossecução do Interesse Público	31
Cap. 3 - O PODER LOCAL E A CONSTITUIÇÃO	34
3.1. Enquadramento.....	34
3.2. Estado unitário (art. 6.º CRP)	35
3.3. Descentralização administrativa (art. 237.º CRP).....	36
3.4. Património e finanças locais (art. 238.º CRP)	38
3.5. Órgãos deliberativos e executivos (art. 239.º CRP).....	40
3.6. Referendo local (art. 240.º CRP)	42
3.7. Poder Regulamentar (art. 241.º CRP).....	45
3.8. Tutela administrativa (art. 242.º CRP)	48
3.9. Pessoal das autarquias locais (art. 243.º CRP)	51
3.10. Princípio da Reserva de Lei (art. 164.º e 165.º CRP)	52
Cap. 4 - AUTARQUIAS LOCAIS.....	53
4.1. O significado.....	53
4.2. O conceito	53
4.3. Espécies.....	57
4.3.1. Regiões Administrativas	59
4.3.2. Municípios.....	62
4.3.3. Freguesias.....	65
4.4. Síntese histórica	68
4.5. Autarquias Locais na Europa - breve análise comparativa	71
Cap. 5 - O PODER LOCAL AOS OLHOS DA DOCTRINA (e não só)	76
5.1. Enquadramento.....	76
5.2. Em 1976.....	76
5.3. Em 1990/91/92.....	79
5.4. Em 2006/07.....	84
5.5. Em 2015/16.....	93

Cap. 6 - AÇÕES (legislativas e afins) EM BUSCA DE MELHORIA	96
6.1. Enquadramento.....	96
6.2. Orçamento participativo	96
6.3. Lei de limitação de mandatos	98
6.4. Lei da paridade.....	99
6.5. Lei de reorganização administrativa das freguesias.....	101
6.6. Lei de descentralização de competências.....	107
6.7. Lei reguladora da eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais.....	114
6.8. Proposta de Lei de criação, modificação e extinção de freguesias	115
PARTE II - A FREGUESIA.....	117
Cap. 1 - A FREGUESIA (e suas dificuldades) EM 2020	117
1.1. O significado.....	117
1.2. O conceito	117
1.3. Síntese histórica	118
1.4. Caracterização territorial e populacional.....	123
1.5. Órgãos da Freguesia.....	127
1.5.1. Enquadramento.....	127
1.5.2. Assembleia de Freguesia	128
1.5.3. Junta de Freguesia	128
1.6. Atribuições e competências	129
1.6.1. O conceito	129
1.6.2. Ao longo dos tempos	132
1.6.3. Na atualidade	139
1.7. Finanças - receitas e despesas.....	146
1.7.1. Enquadramento.....	146
1.7.2. Receitas	147
1.7.3. Despesas.....	149
Cap. 2 - LIMITAÇÕES DE CONTEXTO	151
2.1. Enquadramento.....	151
2.2. A Constituição como travão a eventual reforma das autarquias locais	151
2.3. A (incompleta) democracia local	154
2.3.1 Enquadramento.....	154
2.3.2. Qualidade da democracia.....	154
2.3.3. Participação cívica	155
2.3.4. Os eleitos	158
2.3.5 Os eleitores	160
2.3.6. Para melhor cumprir a democracia local	161
2.4. As relações entre Freguesias, Municípios e Estado	164
2.4.1. Enquadramento.....	164
2.4.2. Relações entre Autarquias e Estado.....	164
2.4.3. Relações entre Freguesias e Municípios	165
2.5. As freguesias e o seu (menor) contributo para a coesão territorial.....	169

2.5.1. A coesão económica e social do território	169
2.5.2. A realidade contada na primeira pessoa	170
2.5.3. As freguesias e a coesão.....	171
2.6. A digitalização	174
2.6.1. Enquadramento	174
2.6.2. Contributo ao conhecimento e participação	174
2.6.3. Governo eletrónico.....	175
2.6.4. As freguesias na Internet.....	176
2.6.5. As redes sociais.....	178
2.6.6. Os Espaços do Cidadão	179
2.6.7. Voto eletrónico.....	180
2.6.8. O Plano de Ação para a Transição Digital	182
2.6.9. <i>Smart Cities</i> – cidades sustentáveis	183
2.7. Mais de três mil freguesias - um único regime.....	184
Cap. 3 - HOJE: NOVE PERGUNTAS, UMA SÓ RESPOSTA.....	188
3.1. Enquadramento.....	188
3.2. A comunidade reconhece a paridade constitucional das autarquias locais?	188
3.3. Existirá uma freguesia para cada comunidade (lugar)?.....	190
3.4. Terão realidades idênticas?	191
3.5. Estarão dotadas de competências efetivas?	193
3.6. Gozarão de verdadeira autonomia?.....	194
3.7. Possuem reais interesses próprios?.....	197
3.8. As populações sentem a necessidade das freguesias, enquanto órgãos do poder local?	199
3.9. Serão a escola da Democracia?	200
3.10. Caberão no conceito de autarquia local?	202
Cap. 4 - SUGESTÕES DE REFORMA	203
4.1. Enquadramento.....	203
4.2. Contributos.....	203
4.3. Sistema de governo das autarquias locais	207
Cap. 5 - A REALIDADE (previsivelmente) em 2040	213
5.1. Enquadramento.....	213
5.2. Os fregueses	213
5.3. As freguesias.....	215
5.4. A (des)necessária existência das freguesias.....	217
CONCLUSÃO	222
FONTES DE INFORMAÇÃO.....	232
Bibliografia	232
Artigos.....	240
Imprensa.....	240
Sítios.....	244
Legislação	246

INDÍCE DE TABELAS

TABELA 1: Média de habitantes e de área por município em vários países da Europa	73
TABELA 2: Alguns dados numéricos do poder local no Continente	124
TABELA 3: Alguns dados numéricos do poder local na Região Autónoma da Madeira	125
TABELA 4: Alguns dados numéricos do poder local na Região Autónoma dos Açores	125

ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS

- AEDRL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local
- AEDUM - Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho
- AM - Assembleia Municipal
- AMAI - Associação Nacional dos Movimentos Independentes
- AMU - Área Mediamente Urbana
- ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias
- ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses
- APU - Área Predominantemente Urbana
- APR - Área Predominantemente Rural
- AR - Assembleia da República
- Art. - Artigo
- BE - Bloco de Esquerda
- CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
- CCDRN - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional Norte
- CDS/PP - Partido do Centro Democrático Social / Partido Popular
- CE - Conselho da Europa
- CEAL - Carta Europeia da Autonomia Local
- Cf. - Conforme
- CIM - Comunidade Intermunicipal
- CM - Câmara Municipal
- CNPD - Comissão Nacional de Proteção de Dados
- CPA - Código do Procedimento Administrativo
- CRP - Constituição da República Portuguesa
- DGAL - Direção Geral das Autarquias Locais
- DL - Decreto-Lei
- ex: - exemplo
- FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro
- FFF - Fundo de Financiamento das Freguesias
- FFMS - Fundação Francisco Manuel dos Santos
- GTDCARTF - Grupo Técnico para a Definição de Critérios para a Avaliação da Reorganização do Território das Freguesias

- IL - Iniciativa Liberal
- IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis
- INE - Instituto Nacional de Estatística
- IRC - Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Coletivas
- IRS - Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
- IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado
- IPSS - Instituição Particular de Solidariedade Social
- LFL - Lei de Finanças Locais
- MDP - Movimento Democrático Português
- NEDAL - Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais
- OA - Ordem dos Advogados
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- OE - Orçamento de Estado
- OP - Orçamento Participativo
- PAN - Partido Pessoas, Animais e Natureza
- PCP - Partido Comunista Português
- PGR - Procuradoria-Geral da República
- PIB - Produto Interno Bruto
- PPP - Parceria Público-Privada
- PRR - Plano de Recuperação e Resiliência
- PS - Partido Socialista
- PSD - Partido Social Democrata
- RCM - Resolução do Conselho de Ministros
- RJAL - Regime Jurídico das Autarquias Locais
- TC - Tribunal Constitucional
- TdC - Tribunal de Contas
- TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação
- UE - União Europeia
- UF - União das Freguesias
- UM - Universidade do Minho
- UTRAT - Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território
- vs. – *versus*

INTRODUÇÃO

A governação local está configurada constitucionalmente para comportar “no continente: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas” (art. 236.º, n.º 1 da CRP). É sobre as autarquias locais no geral e em particular as freguesias, que irá decorrer o estudo e centrar-se a nossa atenção.

Releva que refletir sobre a existência das freguesias e o seu futuro, entre muitas outras possibilidades que se poderiam elencar, numa perspetiva de qual o papel que lhe está destinado, é algo frequente e discutido. Isso sucedeu num passado bem recente, aquando da lei de reorganização administrativa (2012) e da lei da descentralização administrativa (2018), que a partir das situações particulares que essas leis tratavam, se partiu para discussões mais alargadas, que não fechadas, e pensando a freguesia num todo, num quadro geral. O Governo apresentou no final do ano transato um projeto de lei-quadro que disciplinará a criação, modificação ou extinção de freguesias e que era uma lacuna identificada, sendo que a conclusão de tal proposta não ocorreu em tempo útil, como muitos desejavam, de a mesma poder ser implementada para as eleições autárquicas de 2021. Com ela percebe-se que a reorganização administrativa levada a cabo em 2013, ainda... mexe. As oportunidades vão surgindo, o debate vai acontecendo, mas sem uma discussão profunda nos seus prós e contras, e que permita conclusões suportadas em base alargada de concordância, que assim seriam sempre mais fáceis de implementar. Essa ausência parece decorrer de um conjunto de problemas a montante e a jusante, que se tentará enumerar, e por fim, dar um ténue contributo perante tamanho desiderato, de perspetivar se as freguesias devem continuar a existir e manterem-se na organização administrativa portuguesa daqui a 20 anos, ou se tal necessidade sentida em 1976, se tem vindo a esvaír no tempo e assim irá prosseguir.

O estudo, numa perspetiva metodológica, teve como pilar o pensar de considerável número de autores, vertido em dezenas de obras, que muito de si têm dado em prol de um conhecimento mais alargado da realidade do poder local. Estes manuais foram preciosos para ajudar a discorrer o caminho, complementando e enriquecendo o pensamento do ponto zero desta dissertação. Acresce a não menos relevante consulta de diferentes dados informativos disponíveis, de várias e múltiplas fontes. Juntou-se-lhes, por fim, a leitura de inúmeros relatórios de atividades e contas, e uma curta observação direta (presença em assembleias de freguesia, reuniões com mais de uma dúzia de presidentes de junta e auscultação de cidadãos) que permitiu observar a realidade das freguesias na vida das comunidades.

Assim, o presente trabalho teve como ponto de partida a descoberta, o enquadramento e conhecimento da realidade histórica dos municípios e freguesias, com principal incidência ao período

temporal mais recente (referência aos cerca de 45 anos de poder local democrático), não deixando de relevar o que a Constituição da República Portuguesa nos transmite. Desde logo, os princípios, que a suportam e enquadram - a sua razão de ser - nestes anos de democracia do Estado Português e a especificação constitucional que lhe é dedicada, com um conjunto algo alargado de preceitos, que as afirma, e logo favorece, sendo que em simultâneo, as coarta, e logo impede, de serem plenas, cumprindo propósito claro e bem-intencionado do legislador constituinte.

Posteriormente fez-se uma análise de diferentes perspetivas, como ajuda a uma melhor e mais clara visão global das suas realidades, nomeadamente: perceber o caminho de progressiva afirmação que trouxe o poder local até ao presente *vs.* as limitações em vários domínios de que as mesmas sofrem; o leque de atribuições e competências, com que estão dotadas *vs.* o cabal cumprimento da autonomia financeira; o olhar de diferentes e relevantes académicos *vs.* o de atores políticos com importante papel na construção do poder local; a forma como as comunidades para elas olham e a elas recorrem *vs.* a forma como os autarcas a elas se dão e entregam. A partir dessa análise poderão surgir as respostas a um conjunto de questões que se podem levantar atualmente em relação às freguesias no seu todo, nomeadamente: existirá uma freguesia para cada comunidade (lugar)? Terão realidades idênticas? Estarão dotadas de competências efetivas? Gozarão de verdadeira autonomia? Possuirão reais interesses próprios? As populações locais sentem a necessidade das freguesias, enquanto órgãos do poder local? Caberão no conceito de autarquia local?

Acredita-se estar em condições de responder à dúvida original, após ter-se compreendido o enquadramento legal em que as freguesias se inserem, as suas distintas realidades, e elencados alguns dos problemas que se lhes colocam hoje e previsivelmente amanhã, fruto da mudança natural do Mundo e das sociedades, que tal como a Terra, também se movem. Acrescenta-se a recorrente e em crescendo afirmação de um Mundo digital, que as aproxima e afasta presencialmente das comunidades por quem existem. O estudo irá conter propostas de eventuais soluções indicadoras de um rumo, que as mantenha (ou quem sabe não) na organização administrativa do país, cumprindo um papel relevante de serviço de proximidade, na continuidade dos termos atuais ou numa evolução de rutura, cuja dimensão o estudo gerará ilações que o determinarão, isto numa previsão temporal a duas décadas de distância.

I. CONTEXTUALIZAÇÃO

i. Democracia

A palavra “democracia” é de origem grega (“*demokratia*”) e significa o “governo do povo” em que este “exerce a soberania de forma direta ou indireta”¹.

As suas origens estão ligadas à Grécia Antiga, sendo que foi Atenas em que mais e melhor se afirmou este sistema, apesar de não ter sido pioneira na implementação da democracia (outras cidades, como Mileto, Mégara, Samos, o fizeram antes), a democracia ateniense foi a mais reconhecida e um autêntico farol para as restantes democracias gregas. Tanto assim é que a replicaram, por esta ser a que mais aperfeiçoou o sistema, tendo sido replicados também muitos dos seus princípios na época em que alcançou o seu apogeu (séculos VI, V e IV aC.)².

De raízes bem antigas, pode afirmar-se com relativa dose de segurança que “a democracia consolidou-se como modelo ideal a partir da Segunda Grande Guerra. [...] Independentemente das diferenças na forma como se implementam os ideais democráticos, há um consenso acerca do que distingue estados democráticos de estados não democráticos”³.

O conceito tem inúmeras interpretações, mais ou menos abrangentes, sendo dado como adquirido o sentido de a mesma ser um regime político em que a vontade do povo é representada e expressa na possibilidade de participação livre nas decisões de um dado Estado, junto com um sentido de igualdade e respeito, entre os cidadãos desse mesmo Estado. Afirma-se e diferencia-se por oposição a Estados ditatoriais. Em síntese, poderia dizer-se “que a democracia é uma forma de governar que não prescinde da vontade dos cidadãos livremente expressa”⁴. Acrescenta-se que as democracias contemporâneas são de tipo essencialmente representativo (como a portuguesa), e regem-se por dois parâmetros orientadores: a boa governação e a efetiva participação dos cidadãos⁵. É a sua existência que permite e proporciona o governo pelo povo, por eleição direta dos seus representantes, para cada nível de governo, num modelo de democracia representativa, como sucede em Portugal, de entre muitos outros estados igualmente democráticos. É que são onde se inclui a portuguesa.

A CRP, insere o sentido que o Estado português lhe atribui, logo no seu art. 2.º, sob a epígrafe “Estado de Direito Democrático”: “A República Portuguesa é um Estado de Direito Democrático, baseado

¹ Consulta online em: <https://dicionario.priberam.org/democracia> e <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/democracia>

² JOSÉ RIBEIRO FERREIRA, A Democracia na Grécia Antiga, in: *Cadernos de História*, Porto, 2003, p. 62.

³ MARTA NUNES DA COSTA, Do estado-nação à cidade como espaço da democracia: análise comparativa das experiências de orçamento participativo em Cascais e Brusque, in: *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, PAULO TRIGO PEREIRA, RUI DIAS E MIGUEL ALMEIDA (Coordenadores), Coimbra, 2016, p. 309.

⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A Democracia Local (aspectos jurídicos), Coimbra, 2005, p. 9.

⁵ ARNALDO RIBEIRO, Governância Municipal. Cidadania e Governação nas Câmaras Municipais Portuguesas, Viana do Castelo, 2007, pp. 9 e 29.

na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”⁶

Determina-se que “o Estado é um Estado de direito democrático. Este conceito - que é seguramente um dos conceitos-chave da CRP - é bastante complexo, e as suas duas componentes - ou seja, a componente do Estado de direito e a componente do Estado democrático - não podem ser separadas uma da outra. O Estado de direito é democrático e só sendo-o é que é Estado de direito; o Estado democrático é Estado de direito e só sendo-o é que é democrático. Há uma democracia de Estado-de-direito, há um Estado-de-direito de democracia. Esta ligação material das duas componentes não impede a consideração específica de cada uma delas, mas o sentido de uma não pode deixar de ficar condicionado e de ser qualificado em função do sentido da outra”⁷.

Realce-se que o “conceito constitucional de democracia é, pois, tudo menos um simples conceito formal, [...]; é um conceito material alargado, quer no sentido de exigir a participação popular no próprio exercício do poder, quer no sentido de não ser alheio ao objecto e fins do exercício do poder. Ora, tal como a vertente do Estado de direito não pode ser vista senão à luz do princípio democrático, também a vertente do Estado democrático não pode ser entendida senão na perspectiva do Estado de direito. Tal como só existe um Estado de direito democrático, também só existe um Estado democrático de direito, ou seja, submetido às competentes regras jurídicas”⁸.

O Princípio Democrático tem ainda relevância constitucional nos artigos 3.º (Soberania e legalidade), 10.º (Sufrágio universal e partidos políticos), 108.º (Titularidade e exercício do poder) e 109.º (Participação política dos cidadãos), 117.º (Estatuto dos titulares de cargos políticos), entre vários outros.

ii. Democracia Local

Este é um conceito não muito utilizado em Portugal, pois “a expressão que goza largamente de mais favor e que é constantemente invocada é a de poder local”⁹, talvez por decorrência da sua referência expressa na CRP. “A noção de democracia local põe em relevo as populações das comunidades locais,”

⁶ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, Artigo 2.º.

⁷ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª edição revista, Coimbra, 1993, p. 64.

⁸ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 64.

⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo do Direito, in: *Estudos em Comemoração do Décimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Coimbra, 2004, p. 97.

por oposição “a poder local que transportará mais para os órgãos das autarquias locais”¹⁰. “Trata-se fundamentalmente de afirmar que o poder exercido ao nível das autarquias locais pertence aos cidadãos nelas residentes que o exercem directamente ou através de representantes eleitos”¹¹. Constatase que “a democracia local sempre esteve ligada à existência de comunidades locais, um facto social constante ao longo de todos os tempos.” Foi ocorrendo a tempos diferentes a “organização democrática a nível nacional e a nível local”, sendo que o avançar do tempo (séc. XIX e ao longo da segunda metade do séc. XX), foi ganhando consistência a “ideia de que a democracia a nível nacional implicava também a democracia a nível local. Considerou-se mesmo que era a nível local que havia a possibilidade de aprofundar mais a democracia, dada a proximidade dos cidadãos em relação aos órgãos de poder”¹².

A democracia local mais se afirma quanto maior for a participação ativa que os cidadãos nela ocupam, crendo-se que será na democracia a nível local que esse papel melhor será desempenhado. O CE através de recomendação datada de 2001, considera “a democracia local uma das pedras angulares da democracia nos países da Europa e que o seu reforço é fator de estabilidade”¹³.

Em sequência do escrito e “do ponto de vista jurídico e histórico, deve entender-se por democracia local o direito dos cidadãos eleitores das comunidades locais (organizados em autarquias locais, no âmbito do Estado de direito democrático) de deliberar directamente ou através de órgãos por eles eleitos e perante eles responsáveis, sobre os assuntos relativos às respectivas comunidades (de acordo com o princípio da subsidiariedade)”¹⁴. No fundo, o “modo do exercício do poder administrativo a nível das autarquias locais”¹⁵ é a marca distintiva da democracia local. Naturalmente deve acrescentar-se a título de complemento que ela também se afirma pela existência dos meios que lhe permitam realizar e cumprir, os fins e propósitos que a existência de um “título democrático para o exercício do poder”¹⁶ lhe confere.

iii. Poder Local

Sabendo-se a Democracia, pilar primeiro de todo o sistema político nacional, o poder local pode desde logo ser entendido como “a ideia essencial de estarmos perante uma verdadeira dimensão do

¹⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo...cit., p. 95.

¹¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A Democracia Local (aspectos jurídicos)... cit., p. 9.

¹² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A Democracia Local (aspectos jurídicos)... cit., p. 15.

¹³ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A Democracia Local (aspectos jurídicos)... cit., p. 14.

¹⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A Democracia Local (aspectos jurídicos)... cit., p. 14.

¹⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo...cit., p. 98.

¹⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo...cit., p. 98.

*poder político democrático*¹⁷ que pertence ao povo, conforme o diz o art. 108.º da CRP e que existe em complemento ao poder central do Estado. A primeira referência constitucional a poder local, acontece com a CRP de 1976 (“as anteriores não a usavam, embora todas dedicassem também tratamento específico à matéria em títulos autónomos”¹⁸), que foi a “que restabeleceu de modo pleno a democracia a nível local. A Constituição foi, aliás, muito ambiciosa e minuciosa nesta matéria e ainda hoje se sofre esse excesso de ambição e minúcia”¹⁹, em particular pelas «amarras» que esta coloca à plena concretização das autarquias locais que a mesma indica (vide pág. 151). Ao inserir o “poder local no âmbito do poder político, a Constituição pretende impregná-lo de um relevo mais rico e mais sólido do que aquele que haviam tido em qualquer momento do passado as autarquias locais”²⁰.

O poder local, democrático, (quase que) só assim se pode falar nele, é uma das mais relevantes marcas identitárias das conquistas de Abril, pelo papel ativo no auxílio ao desenvolvimento das comunidades e manifesto contributo à coesão territorial, em respeito pelo artigo 6.º da CRP, cuja epígrafe é precisamente “Estado unitário”. Este poder democrático decorre e tem como grande característica, o facto de o ser apenas quando os seus diferentes órgãos são eleitos por sufrágio universal e livre (por norma) pelas comunidades a que se destinam. Este não se afirma, ou tem como característica única, o poder eletivo da comunidade, pois “só se poderá verdadeiramente falar de poder local quando se verifique uma acentuada autonomia administrativa e financeira”²¹. Pode afirmar-se estar em presença de poder local quando acontece de as autarquias locais serem efetivamente dotadas de autonomia: “isto é, quando forem suficientemente largas as suas atribuições e competências, quando forem dotadas dos meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes, para as prosseguir e exercer, e quando não forem excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central”²².

As Autarquias Locais são ainda referência expressa do mesmo artigo acima citado (art. 6.º da CRP), constando dele que o Estado, na sua organização e funcionamento, respeita os princípios da subsidiariedade (este apenas desde a revisão constitucional de 1997), da autonomia e da descentralização. Assumem-se estes princípios como relevantes e orientadores, em toda a sua amplitude, nesta relação do poder local com o Estado central.

¹⁷ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional, in: *Direito Regional e Local*, n.º 05, janeiro/março de 2009, Braga, 2009, p. 13.

¹⁸ JORGE MIRANDA, O conceito de Poder Local, in: *Estudos sobre a Constituição*, 1º Volume, Lisboa, 1977, p. 317.

¹⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Descentralização: a organização político-administrativa do território em França e em Portugal (desde as revoluções de 1789 e 1820 até aos nossos dias), *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 19, Braga, 2018, p. 25.

²⁰ JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª edição, Coimbra, 2010, p. 144.

²¹ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, 2ª edição, Lisboa, 1992, p. 13.

²² DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4ª edição, Coimbra, 2015, p. 414.

A CRP é “complexa e minuciosa”²³, sendo “uma Constituição programática”²⁴, e é, dentro dessa linha de pensamento que o legislador decidiu, na “Parte III – Organização do poder político”, dar “grande importância à administração local autárquica”²⁵ ao lhe reservar a totalidade do Título VIII – Poder local (hoje dos artigos 235.º a 265.º da CRP) e dotando-a com perto de trinta artigos, algo até excessivo para uma Constituição, para densificar e regular “exaustivamente inúmeras facetas da administração e do regime local, naquilo que podemos qualificar como direito constitucional local”²⁶.

Por poder local entende-se “o exercício de um conjunto de poderes pelas autarquias locais que, doutra forma, seriam exercidos pelo Estado ou pelas regiões autónomas. É a distribuição do poder administrativo que está em causa. [...] Estando também nas mãos dos titulares dos órgãos das autarquias locais”²⁷.

Crê-se poder afirmar-se existirem duas perspetivas e formas de sobre ele olhar desde logo a que afirma que “em Portugal, o poder local, é um objetivo a atingir, não é uma situação adquirida”²⁸ e funda-se a afirmação, entre outras razões, na baixa percentagem de despesas locais no conjunto da despesa pública, conforme o expressa publicação da OCDE, em 2020 (Portugal tem 6% do PIB e 17% das despesas alocadas a entes infra estaduais - média europeia é de 15,3% e de 33,5%. Abaixo de Portugal, apenas países de baixíssima população - Chipre, Luxemburgo e Malta - e a Grécia e Irlanda²⁹, estes últimos, não propriamente grandes exemplos de desenvolvimento ao nível da UE). Depois de uma perspetiva mais inconformada, também existe o olhar em busca do lado bom, e assim “o Poder Local não é apenas um resultado feliz da Democracia. Constitui em si próprio uma mais-valia, reforçando a proximidade entre representantes e representados”³⁰, com benefícios enormes em múltiplas áreas previstas pelo legislador e até para além do legislado, pois “se um fusível é um dispositivo de proteção contra um excesso de corrente, sem dúvida que o poder local funciona como um dispositivo de proteção da democracia contra os excessos de populismo ao promover a integração no sistema político de setores tendencialmente excluídos da sociedade”³¹. Acresce que MARCELO REBELO DE SOUSA acredita que é reconhecido ao poder local de forma inequívoca e estabilizada o “papel fundamental na consolidação da

²³ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução, princípios e regime comum, in: *Tratado de Direito Administrativo Especial*, PAULO OTERO E PEDRO GONÇALVES (Coord.), vol. IV, Coimbra, 2010, p. 63.

²⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 751.

²⁵ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, Direito Administrativo das Autarquias Locais... cit., p. 15.

²⁶ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., pp. 29 e 30.

²⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo...cit., pp. 97 e 98.

²⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 415.

²⁹ OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, Descentralização e regionalização em Portugal - que cenários de reforma? 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/872e2a29-en/index.html?itemId=/content/component/872e2a29-en>

³⁰ JORGE SAMPAIO, O Poder Local (Tópicos de intervenção), in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, (Coordenação), Braga, 2007, p. 368.

³¹ MARCELO REBELO DE SOUSA, Poder Local, Democracia e Populismo, in: *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO (Coord.), Braga, 2017, p. 14.

democracia portuguesa³², logo com a oportunidade de poder combater pela sua ação, as atuais tendências de surgimento de populismos demagógicos, que se sabe como começam, mas não se sabe como acabam... Considera-se que ambas as perspetivas apresentadas são aceitáveis e reais.

iv. Governação Local

Importa desde logo ter uma perceção de qual o entendimento de governação, e complementarmente, de governação local.

Por governação entender-se-á ser “o processo através do qual as decisões sobre a gestão dos recursos económicos e sociais existentes são formuladas, tomadas, implementadas e avaliadas, com o objetivo de prover e promover o desenvolvimento e bem-estar das populações de um país, região ou localidade”³³.

A governação local será a aplicação do acima dito, podendo sintetizar-se esta “como o processo pelo qual as decisões de políticas públicas são tomadas e implementadas a nível local”³⁴.

Precisando “a política tem a ver com a conquista e manutenção do poder tendo em vista o bem comum. Trata dos recursos que sustentam tal capacidade e das forças que moldam e influem no seu exercício. Por isso, a política é um fenómeno que se encontra em todos e entre todos os grupos, instituições e sociedades, que atravessa a vida pública e privada. Expressa-se em todas as actividades de cooperação, negociação e luta pelo uso e distribuição dos recursos”³⁵.

Ora, as decisões políticas envolvem “a participação dos actores locais nos projectos e iniciativas locais”, sendo que “é hoje uma questão fundamental na consolidação do poder local e da cidadania”³⁶. Do lado dos eleitos a proximidade com a realidade e suas características, as suas necessidades; Do lado dos eleitores, sucede que em sentido inverso ao desejado, acontece um “afastamento dos cidadãos em relação à política”³⁷, conforme diferentes estudos o têm vindo a demonstrar, e a prática a confirmou, por exemplo, através de elevadas taxas de abstenção, eleição após eleição.

Naturalmente que a governação local, fruto de um ritmo cada vez mais dinâmico e intenso, “tem vindo a sofrer inúmeras transformações que se vêm processando a diferentes ritmos e através de

³² MARCELO REBELO DE SOUSA, Poder Local, Democracia e Populismo... cit., p. 11.

³³ ANTÓNIO TAVARES E LUIS DE SOUSA (Coordenação), A Qualidade da governação local em Portugal - resumos da fundação, Lisboa, 2018, p. 17.

³⁴ ANTÓNIO TAVARES E LUIS DE SOUSA (Coordenação), A Qualidade da governação... cit., p. 14.

³⁵ JOÃO BILHIM, A governação nas autarquias locais, Porto, 2004, p. 63.

³⁶ JOAQUIM FILIPE FERRAZ ESTEVES DE ARAÚJO, a Governação Local e os Novos Desafios, Braga, 2003, p. 6.

³⁷ ANTÓNIO TAVARES E LUIS DE SOUSA (Coordenação), A Qualidade da governação... cit., p. 9.

múltiplas constelações”³⁸. Desde logo, são cidadãos quem a realiza, a concretiza, em prol das comunidades que representam enquanto eleitos. A estes é, cada vez mais, exigido um conjunto alargado de competências “para satisfazer as expectativas e as necessidades dos cidadãos. Aquilo que se pede aos responsáveis é um relacionamento com os actores locais diferente daquele que é tradicional e que consiste em procurar soluções integradas para os problemas. Neste contexto, a formação e treino dos dirigentes tem de compreender matérias que desenvolvam habilidades para gerir processos nos quais valores como a ética, a colaboração e a partilha da liderança são importantes para o envolvimento dos vários parceiros. O exercício da governação tem de se ajustar à nova realidade e os dirigentes têm de estar preparados para assumir um papel diferente nas organizações públicas. Esta mudança só será possível se os dirigentes adquirirem o conhecimento, as habilidades e as atitudes necessárias para este novo papel. Habilidades como a capacidade de dinamizar, de resolver problemas e colaborar para o modelo de governação local emergente”³⁹.

Óbvio se torna que a governação local esta se faz em função das pessoas e para as pessoas. Logo, tal dado, remete-nos para o “essencial da nossa vida democrática, a necessidade de desenvolver uma relação normal e saudável do cidadão com os órgãos com legitimidade política.[...] É ao nível dos territórios mais próximos - o nível local - que esta relação é mais sensível e melhor responsabiliza uns e outros, eleitos e eleitores. De facto, ter a percepção das vantagens de uma boa governação local é decisivo para a consolidação da democracia em Portugal. Mas é também facto de estabilidade social e de construção de auto-estima, elementos fundamentais não só para o equilíbrio e o bem-estar das populações, mas também para a construção da confiança na função reguladora do Estado e de respeito pelas suas instituições”⁴⁰.

³⁸ ANTÓNIO TAVARES E LUIS DE SOUSA (Coordenação), *A Qualidade da governação...* cit., p. 9.

³⁹ JOAQUIM FILIPE FERRAZ ESTEVES DE ARAÚJO, *a Governação Local...* cit., p. 9.

⁴⁰ LUÍS BRAGA DA CRUZ, Prefácio, in: *Governação e territorialidades. Lógicas e práticas na administração local*, ANA PAULA MARQUES E RITA MOREIRA (organização), V. N. Famalicão, 2012, p. 7.

PARTE I - O PODER LOCAL (e a freguesia)

Cap. 1 - A ORGANIZAÇÃO (ADMINISTRATIVA) DO ESTADO

“Essa genial instituição que a modernidade nos legou”⁴¹, o Estado⁴², conceito que se reporta a um passado de cerca de dois séculos, com diferentes interpretações e visões, como se analisou previamente, adota e tem “uma determinada forma, uma determinada organização territorial, em cujo quadro naturalmente se inserem as autarquias locais”⁴³.

Os “Estados unitários descentralizados, como é o nosso Estado português”⁴⁴, adotam uma estrutura organizativa que compreende diferentes níveis de governação, independentemente da forma como os liga (ou não) entre si. Verifica-se ser a mesma composta por um elevado número de entidades (pessoas coletivas), muito heterogéneas no seu conjunto e de se poder classificar a organização administrativa portuguesa como “complexa, diferenciada e multifacetada”⁴⁵, em função disso mesmo.

No presente e “sem contrariar o princípio da unidade do Estado, o modelo de organização da Administração Pública é um modelo pluralista”⁴⁶. Conforme refere o art. 6.º da CRP: a organização compreende o Estado central, as autonomias insulares e as autarquias locais, estas, enquadradas no que se denomina de administração autónoma, entendida como “um instrumento de divisão vertical do poder administrativo e de contenção do poder central”⁴⁷.

A administração autónoma, por sua vez, consiste “na administração de interesses públicos, próprios de certas colectividades ou agrupamentos infra-estaduais (de natureza territorial, profissional ou outra), por meio de corporações de direito público ou outras formas de organização representativa, dotadas de poderes administrativos, que exercem sob responsabilidade própria, sem sujeição a um poder

⁴¹ JOSÉ CASALTA NABAIS, A Autonomia Financeira das Autarquias Locais, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, p. 75.

⁴² «Estado», é um termo que utilizarei incontáveis vezes em diversos momentos deste estudo, pelo que creio ser proveitoso compreender os diferentes sentidos, conotações, que a mesma pode conferir, nomeadamente e segundo FREIRAS DO AMARAL (Curso de Direito Administrativo, Vol. I, Coimbra, 2015, pp. 193 e 194) a aceção internacional, a aceção constitucional e a aceção administrativa: a) Na primeira [...], trata-se do Estado soberano, titular de direitos e obrigações na esfera internacional; b) Na segunda [...], surge-nos os Estado como comunidade de cidadãos que, nos termos do poder constituinte que a si própria se atribui, assume uma determinada forma política para prosseguir os seus fins nacionais; c) Na terceira [...], o Estado é a pessoa coletiva pública que, no seio da comunidade nacional, desempenha, sob a direção do Governo, a atividade administrativa. Ainda nesta terceira aceção será relevante deixar claro que a perspetiva de Estado-administração que se lhe atribui, não se pode confundir com outras entidades administrativas, nomeadamente as regiões autónomas ou as autarquias locais, pois são pessoas coletivas distintas, com interesses próprios. Pelo exposto, fica evidente que a terceira aceção será a que mais vezes será utilizada. Feito este enquadramento, será certamente mais evidente de acordo com cada contexto, o sentido em que a mesma estará a ser utilizada.

⁴³ JOSÉ CASALTA NABAIS, A Autonomia Financeira das Autarquias Locais... cit., p. 126.

⁴⁴ CLÁUDIA FIGUEIRAS (Coord), ISABEL CELESTE FONSECA, RAQUEL CARVALHO, ANA RAQUEL MONIZ, JULIANA FERRAZ COUTINHO E MATEUS NEIVA, Organização e funcionamento dos órgãos das autarquias locais, in: *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO (Coord.), Braga, 2017, p. 21.

⁴⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *As Freguesias em Portugal. Que futuro?* Braga, 2017, p. 16.

⁴⁶ CLÁUDIA FIGUEIRAS (Coord), ISABEL CELESTE FONSECA, RAQUEL CARVALHO, ANA RAQUEL MONIZ, JULIANA FERRAZ COUTINHO E MATEUS NEIVA, *Organização...* cit., p. 21.

⁴⁷ VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, 1997, p. 75.

de direcção ou de superintendência do Estado nem a formas de tutela de mérito. Desta definição decorrem os principais elementos constitutivos do conceito de administração autónoma, que são vários e cumulativos: *(a)* uma colectividade territorial ou outra dotada de especificidade dentro da colectividade nacional global; *(b)* a prossecução de interesses específicos dessa colectividade infra-estadual; *(c)* o autogoverno mediante órgãos próprios emanados dessa colectividade; *(d)* a auto-responsabilidade dessa colectividade na gestão dos seus interesses específicos; *(e)* a utilização de meios e instrumentos próprios da administração pública”⁴⁸.

Verifica-se assim, que “o Estado e os demais entes territoriais são efetivamente em vários sentidos, as entidades públicas ““básicas””, ““superiores””, ““fundamentais””, ““originárias””, ““necessárias””. São os entes-matriz de todos os outros. Estão tipificados e extensamente regulados na Constituição; agregam os cidadãos a título universal; têm funções genéricas”⁴⁹.

No caso das autarquias locais, estas “pessoas jurídicas territoriais visam, como o Estado, fins múltiplos, isto é, nunca se propõem prosseguir um só interesse ou um feixe de interesses da mesma natureza, mas sim uma pluralidade de interesses diversos entre si e só unidos em função da comunidade territorial”⁵⁰. Refira-se, ainda, que “no que respeita à administração autónoma territorial, ela foi influenciada em quase toda a parte, [...] pelas ideias municipalistas”⁵¹.

A atual “organização da administração local autónoma portuguesa tem os seus alicerces nas reformas introduzidas na primeira metade do séc. XIX pela Revolução Liberal”⁵². O primeiro Código Administrativo português (“apesar de o nome parecer indicar algo diferente, são fundamentalmente Códigos da Administração Local”⁵³), de Passos Manuel (1836) faz referência à divisão administrativa, logo no “Artigo 1. Os Reinos de Portugal e Algarves e Ilhas adjacentes são divididos em Districtos Administrativos. Os Districtos subdividem-se em Concelhos: os Concelhos compõem-se de uma, ou mais Freguezias. Artigo 3. O numero de Freguezias e sua extensão será oportuna e convenientemente regulado em relação á commodidade dos Povos, e ao bem do serviço publico”⁵⁴.

Ontem, tal como hoje, sempre existiram diferenças de pensamento quanto à forma de organização administrativa, independentemente do regime político que possa vigorar em determinado momento. Fica claro que haverá maior propensão de uns, por determinados rumos, relativamente a

⁴⁸ VITAL MOREIRA, Administração Autónoma e Associações Públicas... cit., pp. 78 e 79.

⁴⁹ VITAL MOREIRA, Administração Autónoma e Associações Públicas... cit., p. 309.

⁵⁰ MARCELLO CAETANO, Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, Coimbra, 2ª reimpressão portuguesa, 2003, p. 29.

⁵¹ VITAL MOREIRA, Administração Autónoma e Associações Públicas... cit., p. 78.

⁵² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais, Coimbra, 1993, p. 11.

⁵³ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E ANTÓNIO PEDRO MANIQUE, O mapa municipal português [1820-2020] - A reforma de Passos Manuel, Braga, 2020, p. 12.

⁵⁴ CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE 1836, Artigos 1 e 3.

outros. As diferenças maiores não estão quanto à forma, estão quanto à autonomia e democraticidade com que cada célula dessa estrutura atua e fazem-se sentir, principalmente, quanto a uma maior ou menor concentração dos poderes no Estado central. Os tempos dão a conhecer “uma tensão constante entre os argumentos e as forças defensoras de concentração e da descentração dos poderes”⁵⁵.

Na atualidade, vigorando um regime democrático, há uma corrente alargada em favor da desconcentração e descentralização desses poderes, para os aproximar das comunidades⁵⁶ a quem se destinam, sendo que a forma de tal acontecer já não será tão consensual. Assim, há na doutrina posições distintas de encontrar o melhor modelo para cumprir objetivos comuns, nomeadamente FREITAS DO AMARAL que sugere um modelo de “descentralização máxima” segundo o qual as opções de descentralização e desconcentração deveriam funcionar como imperativos principais, e a eficácia e a unidade de ação como limites a esses princípios, conforme decorre aliás do art. 267.º da CRP, “sem prejuízo”, pelo que medidas tomadas pelo legislador de descentralização ou desconcentração, não poderiam vir a ter um retrocesso futuro, caso se entendesse por útil. Por outro lado, VIEIRA DE ANDRADE propõe um modelo de “equilíbrio eficiente”, segundo o qual o legislador ordinário deveria definir a organização administrativa, tentando harmonizar equilibradamente os princípios constitucionais da descentralização e o princípio da unidade de ação na prossecução do interesse público, e as opções concretas de harmonização seriam reguladas por um terceiro princípio constitucional: o princípio da eficiência máxima⁵⁷. Deste princípio decorreriam “as seguintes linhas orientadoras: a Constituição garante um certo grau de descentralização, que implica para o legislador a proibição da centralização total ou excessiva, além do respeito pela existência e pela autonomia das regiões autónomas e das autarquias locais, [...]; a Constituição estabelece, por outro lado, o princípio da unidade de ação administrativa, o que justificará muitas vezes a centralização onde ela seja indispensável e na medida em que se mostre adequada; a Constituição deixa ao legislador, dentro dos limites apontados, a possibilidade de escolher livremente as soluções organizatórias concretas que, em cada momento, considere mais rentáveis ou adequadas do ponto de vista da realização efetiva dos interesses públicos [...]. Deste ponto de vista, é à lei que cabe, assim, definir, tendo em conta o princípio da eficiência máxima, os termos da repartição das atribuições e das competências pelos diversos órgãos administrativos, com respeito pelas determinações constitucionais da descentração e da unidade de ação administrativa”⁵⁸.

⁵⁵ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 3ª Edição, Coimbra, 2013, p. 94.

⁵⁶ JOÃO BILHIM, *A governação nas autarquias...* cit., p. 67. O conceito de comunidade, “depois de ter sido objecto de extensos panegíricos na literatura, tem sido duramente criticado nos meios académicos pelo seu carácter polissémico e vago. Mas cabe reconhecer que ao definir a comunidade como quadro natural de interesses partilhados e de identidade dos cidadãos num determinado território, ela constitui-se como fonte de influência e de poder, da qual emana a capacidade e a representação, ou o seu contrário sem perder de vista a sua importância enquanto património e rede de relações sociais”.

⁵⁷ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo...* cit., pp. 99 e 99.

⁵⁸ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Freguesias e urbanismo*, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ISABEL CELESTE FONSECA E JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (Coordenadores), Braga, 2013, pp. 182 e 183.

Constata-se, por evidente, que da “Constituição de 1976 resultou, com naturalidade, um direito administrativo democrático e de forte cunho social. E, em matéria de organização administrativa, a tendência tem sido no sentido de substituir os cargos de nomeação por cargos electivos; descentralizar, quer em sentido territorial quer associativo, e desconcentrar, tanto na forma de desconcentração originária, através da lei, como por delegação de competências”⁵⁹. Verifica-se que “a conexão entre administração autónoma e a descentralização é pois íntima. A administração autónoma é uma forma privilegiada de descentralização”⁶⁰, indo assim de encontro ao instituído constitucionalmente.

Importa ter presente que “para além, naturalmente, dos princípios da organização administrativa, [...], o legislador ordinário, no que se refere às autarquias locais, está essencialmente condicionado pelos seguintes cinco vetores fundamentais: *1)* Pelo princípio da tipicidade, quanto à sua categoria, atendendo ao disposto no artigo 236.º, n.º 1, da CRP, independentemente do número de autarquias locais que possam eventualmente existir. [...]; *2)* [...] As autarquias dirigem-se à prossecução de interesses próprios das populações respetivas, através dos seus órgãos; neste cenário, cabe ao legislador definir, com respeito pelos princípios da descentralização e da subsidiariedade [...], as missões autárquicas; *3)* Pela sujeição a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (cf. alínea *n)* do artigo 164.º da CRP), da criação, da modificação, da extinção e do regime[...]; *4)* Pelo princípio da representação proporcional relativamente aos órgãos do poder local, consagrado no n.º 5 do artigo 113.º da CRP e retomado no n.º 2 do artigo 239.º da CRP, [...], da competência legislativa da Assembleia da República, nos termos do artigo 164.º, alínea *l)*, da CRP, constituindo, igualmente, limite material de revisão constitucional (cf. artigo 288.º, alínea *h)*, da CRP); *5)* E, finalmente, pela definição constitucional expressa da organização do poder político ao nível local, prevendo a existência de dois órgãos, ambos de natureza colegial, um com funções executivas e outro com funções deliberativas, o que permite configurar os órgãos dos municípios e das freguesias como órgãos constitucionais ou de existência constitucionalmente obrigatória (cf. artigos 239.º, 244.º a 246.º e 250.º a 252.º da CRP). Assim, não existe autonomia do legislador fora da ordem jurídico-constitucional atrás descrita”⁶¹.

As autarquias locais e de entre estas, a freguesia, alvo do estudo, são consagradas constitucionalmente e assim têm lugar na organização administrativa portuguesa. O porquê da consagração constitucional das freguesias pode colocar-se quando se sabe que poucos são os países que adotaram níveis administrativos inframunicipais. Pois bem, sabe-se que “as freguesias não são

⁵⁹ ISABEL CELESTE FONSECA, *Direito da Organização Administrativa, Roteiro Prático*, Coimbra, 2011, p. 21.

⁶⁰ VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas...* cit., p. 75.

⁶¹ CLÁUDIA FIGUEIRAS (Coord), ISABEL CELESTE FONSECA, RAQUEL CARVALHO, ANA RAQUEL MONIZ, JULIANA FERRAZ COUTINHO, MATEUS NEIVA, *Organização e funcionamento dos órgãos...* cit., pp. 23 a 25.

municípios e elas só se compreendem [...] tendo em conta a dimensão territorial destes, proveniente da notável reforma territorial ocorrida em 1836 e continuada ao longo do século XIX. Esta reforma permitiu criar grandes municípios no nosso país, deixando espaço para um nível inframunicipal, ao contrário do que sucedeu no resto dos países da Europa”⁶².

Por fim é, interessante ter a noção “de certo modo à semelhança do que sucedeu no paradigma inglês, o direito administrativo nasceu entre nós em torno do direito local, à sombra do qual viveu durante mais de um século”⁶³. Tal ideia é reforçada quando se afirma que “para os autores portugueses, o Direito Administrativo no século XIX é uma espécie de Direito Municipal, um sistema de normas reguladoras da participação dos cidadãos na gestão dos interesses colectivos das comunidades locais em que a residência os integra, concelho, freguesia ou distrito”⁶⁴.

⁶² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, Braga, 2013, p. 9.

⁶³ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 19.

⁶⁴ MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo...* cit., p. 28.

Cap. 2 - OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

2.1. Enquadramento

A CRP de 1976 já consagrava no art. 6.º, sob a epígrafe “Estado unitário”, no seu n.º 1, os princípios da descentralização e autonomia (o da subsidiariedade apenas foi incluído na revisão da CRP de 1997), sendo que houve duas correntes distintas quanto ao modelo de aplicação da mesma⁶⁵.

Acrescenta-se ainda que a Constituição é referência para “o direito das autarquias locais por três ordens de razões. A primeira porque é na Constituição que estão definidos os valores e os princípios estruturantes do direito local (sobretudo na sua dimensão política), quer a respeito dos respectivos elementos basilares (princípio democrático, princípio da autonomia local, princípio electivo), quer de outros elementos constitutivos (princípio da subsidiariedade, princípio da responsabilidade, princípio da suficiência de meios). A segunda porque a Constituição de 1976 teve uma clara intenção de definir expressamente a organização do poder político ao nível local, elevando por isso os órgãos do poder local a órgãos constitucionais e revestindo-os de um sistema de garantias constitucionais similares às aplicáveis a órgãos de soberania [...]. A terceira porque a Constituição regulou exaustivamente inúmeras facetas da administração e do regime local, naquilo que podemos qualificar como direito constitucional local [...], revelando com isso um nível de preocupação com a administração local que outros ordenamentos só viriam a descobrir já no século XXI”⁶⁶.

No âmbito das autarquias locais, as diferentes revisões constitucionais foram trazendo ajustes nuns casos mais relevantes, noutros de efeito menos impactante. Assim, a revisão constitucional de 1982 proporcionou o reforço da autonomia das autarquias locais, em diferentes domínios, a saber: no que diz respeito à Assembleia da República, alargou-se a matéria de reserva legislativa; em sede de poderes do governo sobre as autarquias locais, no exercício de funções administrativas, a Constituição revista limitou-os ao exercício da tutela, com o alcance que resulta do art. 243.º da CRP (vide pág. 51),

⁶⁵ Consulta do Diário da Assembleia Constituinte demonstra que “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” (ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, p. 209). Por sua vez, e conforme escreve deputado constituinte, nos trabalhos preparatórios “foi pacífica a inclusão dos pontos referentes à autonomia das autarquias locais e à descentralização democrática da administração pública” (VITAL MOREIRA, *A Formação dos «Princípios Fundamentais» da Constituição*, in: *Estudos sobre a Constituição*, JORGE MIRANDA (Coord.), 3º vol., Lisboa, 1979, p. 38), sendo que não é explícito em que termos tal aconteceu, “uma vez que muitos dos artigos propostos pelas comissões foram aprovados pelo plenário sem discussão, acontece assim que em relação a um grande número das disposições constitucionais não é possível traçar a sua origem nem a sua justificação”. Efetivamente a proposta emanada pela 1ª Comissão «Princípios Fundamentais» vai passar “quase sem alteração, para a Constituição de 1976 [...], aprovado apenas com a abstenção do PCP e não estando presentes, na altura os deputados do MDP [...], que já tinha sugerido a rejeição na generalidade do projecto articulado por esta comissão” (ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais... cit*, pp. 211 e 212). Sabe-se sim, que “foi rejeitada uma proposta do PPD, apoiada pelo CDS, tendente a incluir uma disposição considerando como autarquias locais, as freguesias, os municípios e as regiões” (VITAL MOREIRA, *A Formação dos «Princípios Fundamentais» da Constituição... cit*, p. 38). Tal disposição foi incluída em parte posterior da Constituição, nomeadamente no art. 238.º, n.º 1 da CRP de 1976, hoje com redação idêntica, mas com o n.º 236.º, n.º 1.

⁶⁶ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução... cit.*, pp. 29 e 30.

eliminando a referência ao poder de superintendência; a tutela administrativa 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»; permitiu às autarquias locais possuírem quadros de pessoal próprio, nos termos da lei, em vez de os mesmos estarem na dependência do ministério competente; proporcionou aos órgãos das autarquias locais o poder de consultas diretas aos eleitores recenseados na respetiva área, no que foi o preâmbulo do referendo local só previsto a partir da revisão constitucional de 1997 (15 anos após); o poder regulamentar, que era só competência das assembleias das autarquias, passou a poder ser realizado sem distinção de órgão; a criação ou extinção de municípios passou a ser precedida da consulta dos órgãos das autarquias abrangidas; O Conselho Municipal passou a ser facultativo (na revisão de 1989, suprimiu-se a referência a este órgão)⁶⁷.

A revisão ocorrida em 1997 “teve como mais imediata inovação a abertura a grupos de cidadãos eleitores das candidaturas para a eleição dos órgãos das autarquias locais (art. 239.º, n.º 4). Ela já era admitida para as candidaturas à assembleia de freguesia, mas estava vedada para os órgãos dos municípios”⁶⁸ Foi também em 1997: que o princípio da subsidiariedade (vide pág. 29), passou a ter consagração constitucional, pela inclusão de referência expressa, no art. 6.º, n.º 1; que se alargou o âmbito do referendo local e abriu a possibilidade de atribuição do direito de iniciativa aos cidadãos eleitores (art. 240.º da CRP); que se concedeu poderes tributários às autarquias locais nos casos e termos da lei e de acordo com o art. 238.º, n.º 4 da CRP. Note-se dizer que “uma forte modificação foi operada nesta revisão no que toca à regionalização”⁶⁹, ao fazer passar a depender em concreto do voto dos cidadãos em consulta direta, a validação das regiões, ao contrário do que acontecia antes, que era por determinação do voto das assembleias municipais. Entende-se que tal acabou por constituir um “travão” à sua implementação prática, como infra se fará referência (vide pág. 151).

Referência ainda para a revisão ocorrida em 2004 em que no âmbito do que aqui se trata estabeleceu por acréscimo do n.º 2 ao art. 118.º, da possibilidade de limitação de mandatos dos titulares de cargos públicos, através de lei, o que veio, entretanto, a ocorrer com a Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto. As outras revisões constitucionais não incidiram sobre o poder local e a sua autonomia, em termos que aqui sejam merecedores de referência expressa.

Apresenta-se de seguida o sentido e entendimento essencial a atribuir a cada um dos princípios fundamentais relativos ao poder local (os inscritos no art. 6.º, n.º 1 da CRP).

⁶⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...* cit., pp. 220 a 222.

⁶⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição, Coimbra, 2013, p. 76.

⁶⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição... cit., p. 77.

2.2. Princípio da Descentralização

Este é um princípio deveras relevante e merecedor de cuidada atenção no âmbito da governação local. Verifica-se ser a descentralização “o ímpeto constitucional mais notório no sentido de uma repartição de poder”⁷⁰ entre o Estado e as autarquias locais.

Pode afirmar-se numa definição elementar que “a *descentralização* consiste na transferência de funções administrativas da organização administrativa central (isto é, do Estado-administração) para outros organismos administrativos”⁷¹.

Apesar da sua elevada importância, “o princípio constitucional da descentralização é apenas um critério geral, que não pode só por si fornecer uma delimitação material precisa entre as atribuições estaduais e as atribuições autárquicas nem, dentro destas, entre as atribuições de cada tipo de autarquia (freguesia, município, região)”⁷². Por si só “serve tão-somente (e não é pouco) de critério de interpretação e integração”⁷³.

A descentralização é melhor entendida e compreendida, se se tiver presente o seu oposto, a centralização, significando tais conceitos opções distintas quanto ao sistema de uso das atribuições da função administrativa de um dado Estado. Desde logo uma e outra (centralização e descentralização) estão entre si como os pratos de uma balança: aumentando-se o peso de uma, diminui-se, com isso, o peso da outra”⁷⁴. São figuras que “põem em causa várias pessoas colectivas públicas ao mesmo tempo”, por oposição a “concentração e desconcentração que são figuras que se reportam à organização interna de cada pessoa colectiva pública”⁷⁵.

Alerta-se para a distinção do sentido atribuído a descentralização entre o plano jurídico e o plano político-administrativo. Assim, e de forma sucinta, no plano jurídico, “diz-se «centralizado» o *sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado*, não existindo portanto, quaisquer outras pessoas colectivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa”. Será assim um Estado, em que atribuições estão concentradas apenas “no Governo, situado na capital, a direção da vida político-administrativa de todo o país, ainda que desconcentre territorialmente vários órgãos ou serviços”⁷⁶. Diz-se, “pelo contrário, «descentralizado» o *sistema em que*

⁷⁰ ANDRÉ FOLQUE, A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios, Coimbra, 2004, p. 34.

⁷¹ VITAL MOREIRA, Administração Autónoma e Associações Públicas... cit., p. 144.

⁷² JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 887.

⁷³ JORGE MIRANDA, As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ISABEL CELESTE FONSECA E JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (Coordenadores), Braga, 2013, p. 24.

⁷⁴ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, Direito Administrativo das Autarquias Locais... cit., p. 117.

⁷⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 723.

⁷⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Descentralização: a organização... cit., p. 8.

a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais- designadamente, autarquias locais”⁷⁷. Por sua vez, análise realizada numa perspetiva político-administrativa, “os conceitos assumem uma feição diferente”⁷⁸. Neste caso será descentralizado “um Estado que possui vários níveis territoriais de administração pública, constituído por entes públicos dotados de autonomia e assim, naturalmente, de órgãos eleitos”⁷⁹. A diferença pode aparentar ser pequena, mas não é de todo irrelevante. Percebe-se que “pode haver descentralização em sentido jurídico e não haver descentralização em sentido político. Foi o que sucedeu em Portugal durante o regime da Constituição de 1933: havia autarquias locais, que eram pessoas colectivas distintas do Estado, mas não havia descentralização em sentido político, porque elas eram dirigidas por Presidentes da Câmara nomeados (e demitidos) pelo Governo [...]. Sob a aparência de descentralização, havia um regime fortemente centralizado”⁸⁰.

O conceito pode ainda ser entendido como absoluto ou relativo. No plano jurídico é absoluto pois ou existe ou não. Ao invés, no plano político-administrativo o sentido que lhe é atribuído é obviamente relativo, pois pode ter um *quantum* maior ou menor e continuar a mesma a existir. Países como Portugal, a França, a Suíça ou a Alemanha, gozam de descentralização em sentido jurídico, mas seria enganador acreditar que usufruem de igual modo e grau da descentralização, numa perspetiva político-administrativa, pois será menor cá do que em França e muito maior nos outros dois (Suíça e Alemanha)⁸¹.

Do até agora escrito constata-se que o princípio da “descentralização administrativa teve na sua origem (e assim chegou aos nossos dias) uma questão de organização político-administrativa do território de um estado”, sendo, pois, “uma partilha de poder de nível territorial e essa partilha só é real em Estados democráticos”⁸² que a adotam por norma. Pode-se ainda entendê-la como “uma forma de separação vertical de poderes”⁸³, ou seja, a repartição destes em função do tipo de assuntos, nomeadamente os de interesse local (freguesias e municípios), regional (apenas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, pois no continente pese com relevância constitucional não estão implementadas) e nacional (governo). Compreende-se então estar-se perante uma forma de “aproximação dos serviços das populações e com a participação dos interessados, que constituem linhas de força do programa constitucional de organização e funcionamento da administração pública”⁸⁴. Sendo a expressão descentralização administrativa utilizada e aplicada com vários sentidos, deve a mesma em

⁷⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 723.

⁷⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 723.

⁷⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Descentralização: a organização... cit., p. 8.

⁸⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 413.

⁸¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 724.

⁸² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Descentralização: a organização... cit., p. 8.

⁸³ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Manual Breve de Cidadania Local, Braga, 2016, p. 19.

⁸⁴ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, Lições de Direito Administrativo... cit., p. 97.

sentido estrito ser entendida “aqui principalmente como um movimento. Movimento que se traduz na transferência, feita por lei, de atribuições e competências do Estado (e das regiões autónomas) para as autarquias locais”⁸⁵.

Acrescente-se que “a descentralização verdadeira respeita sempre à autonomia de decisão”⁸⁶, pelo que “um sistema descentralizado implica pois a transferência de poderes decisórios para outros entes que não o Estado”⁸⁷. Desde logo, fica evidente que os legisladores constituintes tiveram o propósito de “que as atribuições não essenciais do Estado vão sendo cada vez em maior número transferidas para os municípios: não é possível, contudo, transferir atribuições dos municípios para o Estado, porque isso é uma política centralizadora”⁸⁸. A título de reforço, realce-se que “a descentralização, em sentido rigoroso, não envolve apenas o reconhecimento da personalidade jurídica autónoma e a concessão de poderes exclusivos, mas, caracteristicamente, o reconhecimento de interesses e finalidades próprias das comunidades cuja autonomia estabelece”⁸⁹.

Importa referir que se a descentralização tem dificuldade em viver sem a democracia, o inverso já não é tão verdade, pois pode existir um Estado democrático que não adote uma organização político-administrativa que privilegie a descentralização⁹⁰. Para tal se verificar, BAPTISTA MACHADO elenca três pressupostos a cumprir para se alcançar a descentralização: “a) o reconhecimento pelo Estado de colectividades humanas baseadas numa solidariedade de interesses; b) a gestão desses interesses por órgãos eleitos, emanadas das colectividades; c) e o controlo administrativo sobre estes órgãos, exercido pelo Estado”⁹¹.

Conclui-se desta forma que “característica essencial da descentralização é, pois, a inexistência de um *poder de direcção* do Estado sobre o ente descentralizado: O Estado não poderá exercer sobre a actividade de tal ente, no que respeita ao desempenho das atribuições próprias deste, um poder *directamente directivo*”⁹².

Observado o que foi ocorrendo ao longo dos tempos, conclui-se que se tem verificado um “movimento pendular”⁹³ entre centralização e descentralização⁹⁴, sendo que no ano ido de 1896 já se

⁸⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo... cit., p. 97.

⁸⁶ JOÃO BAPTISTA MACHADO, Participação e descentralização, democratização e neutralidade na Constituição de 76, Coimbra, 1982, p. 25.

⁸⁷ JOÃO PACHECO DE AMORIM (Coord.), ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, PEDRO CRUZ E SILVA, FRÉDERIC TEIXEIRA, RUI DUARTE ROCHA E JOANA POLÓNIA GOMES, Atribuições e competências das autarquias locais, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO (Coord.) in: *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, Braga, 2017, p. 65.

⁸⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 754.

⁸⁹ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, Lições de Direito Administrativo... cit., p. 95.

⁹⁰ JOÃO BAPTISTA MACHADO, Participação e descentralização... cit., pp. 30 e 31.

⁹¹ JOÃO BAPTISTA MACHADO, Participação e descentralização... cit., p. 27.

⁹² JOÃO BAPTISTA MACHADO, Participação e descentralização... cit., p. 76.

⁹³ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Descentralização: a organização... cit., p. 20.

⁹⁴ Vejamos, de forma sintética, como foi esse «movimento pendular» com apoio e recurso ao saber de ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (período de 1822 a 1896) e a NUNO MARQUES PEREIRA (período de 1910 a 1936-40), a partir de estudos diversos de ambos.

constatava que a legislação ia “oscilando alternadamente entre centralização e descentralização”⁹⁵. O “de hoje” mostra estar-se perante um tempo em que a intenção e as vontades, indicam o caminho da descentralização, conforme por exemplo, o expressa a recente Lei n.º 50/2018, com propósitos e termos de que adiante melhor se irá detalhar (vide pág. 107). O binómio centralização/descentralização foi estando sempre presente, conforme se afirmou, nestes dois séculos de organização administrativa, comportando vantagens e desvantagens relativamente evidentes. A título de exemplo, a centralização do lado das vantagens pode elencar: um melhor contributo que qualquer outro à unidade do Estado; ação política mais homogénea; melhor coordenação do exercício da função administrativa. Claro que as desvantagens são significativas, a saber: o gigantismo do poder central gerador de ineficácia da ação administrativa; desvalorização dos problemas locais por desconhecimento, fruto da distância entre o poder de decisão e os por ela beneficiados. Por oposição e em espelho, depreende-se que a descentralização transporta consigo e desde logo, as liberdades locais e, em contínuo, contribui para a limitação do poder absoluto decorrente de um Estado centralizado; permite a participação das comunidades na tomada de decisões dos interesses próprios e por fim, entre inúmeros que poderiam aqui ser expostos, a melhor rentabilização dos dinheiros públicos por melhor aplicação dos mesmos, visível pela obtenção de determinado benefício, por norma com um menor custo. Na vertente das desvantagens elencarei apenas, e a título de exemplo, a descoordenação que acontece quando unidades territoriais de parca dimensão replicam meios para satisfação de necessidades das suas comunidades e

A Constituição de 1822, decorrência da Revolução Liberal, fazia já referência aos preceitos que caracterizam a moderna administração local autónoma e particularmente a municipal.

A Carta Constitucional de 1826, embora mais parca do que a Constituição de 1822, também estabelecia igualmente uma administração político-administrativa do território centrada em províncias e municípios.

Em 1830, durante período bem conturbado da vida portuguesa (guerra civil), elaborou-se nos Açores, reduto liberal, decreto em que foram criadas as juntas de paróquia.

Em 1832, decreto de Mouzinho da Silveira prossegue com a senda progressivamente centralizadora (alguma exceção na criação das juntas, em 1830), pese ter vigorado por um curto espaço de tempo, foi e é ponto de referência da moderna administração portuguesa, por consagrar a separação dos poderes de julgar e de administrar, estabelecia ainda uma organização administrativa territorial uniforme .

O Código Administrativo de 1836, o primeiro em Portugal, tinha já os traços essenciais da administração local do país que perdurarão até aos nossos dias. Era de tendência claramente descentralizadora e teve como base dois diplomas publicados em 1835, para atenuar as críticas ao decreto de Mouzinho, que “não foi calculado de modo que pudesse ser bem acolhido por uma nação ciosa das suas liberdades municipais”, assim o dizia Passos Manuel no relatório que o acompanhava. Neste mesmo ano de 1836 ocorreu também a reforma territorial dos municípios.

O Código de 1842, dito de Costa Cabral, era de características centralizadoras, tendo de entre diversas medidas, o fazer desaparecer como divisão administrativa a freguesia, continuando a existir a administração paroquial com funções muito limitadas.

Com o Código Administrativo de 1878, há de novo o regresso a uma forte descentralização, com um conjunto de medidas marcantes, que ficaram na história da administração local.

Os Códigos de 1886 e 1896, são fruto da crise económica de características mais centralizadoras, logo um retrocesso na descentralização, tendo havido o risco de extinção das freguesias durante a crise de 1892, por falta de recursos humanos capazes e por serem exageradas nos gastos, com recurso a crédito.

A implantação da República, em 1910, veio outorgar um significativo impulso descentralizador, essencialmente a partir da Constituição de 1911. As bases de uma autêntica autonomia municipal estavam lançadas. Terminava uma castradora tutela administrativa, passando os tribunais a exercer apenas a fiscalização da legalidade da atuação dos órgãos administrativos.

No entanto, o ideário republicano de descentralização viria a ser abruptamente invertido com a Revolução de 1926. A instauração de um regime ditatorial, designado por Estado Novo, travou a anterior tendência de aprofundamento da autonomia municipal, trocando-a por um paradigma centralizador e autoritário. A Constituição de 1933 é a tradução de um regime político autocrático, que se reflete indelevelmente na vida das autarquias locais.

O Código Administrativo de 1936-40 densifica muitos destes aspectos e concretiza a ruptura com a tradição administrativa liberal. Os dados apresentados são claros para se perceber este “movimento pendular” entre centralização e descentralização, fruto de opções políticas e dos contextos do momento, por norma associados a crises económicas do país.

Após a Constituição de 1976, o sentido do citado movimento é reconhecido por todos como descentralizador.

⁹⁵ JOSÉ TAVARES, A freguesia ou paróquia como divisão administrativa, Coimbra, 1896, p. XI.

o eventual uso indevido pelos eleitos dos poderes atribuídos às autarquias locais⁹⁶. Estes motivos e outros que não se detalha levam a que seja praticamente consensual e aceite que a descentralização seja o meio adotado na atualidade pelos Estados democráticos, pese embora a implementarem com diferentes graus de atribuições e recursos. Crê-se que “o reforço e o aprofundamento da via descentralizadora farão mais pela harmonização e pela solidariedade do que o centralismo. [...] Um sistema administrativamente descentralizado é um sistema politicamente mais justo e administrativamente mais eficaz”⁹⁷.

A descentralização é por vezes “um conceito muito mal tratado”⁹⁸, por erroneamente ser vista como sinónimo de desconcentração, deslocalização ou até participação. Acontece por norma quando se deseja referir a saída de algum serviço público do centro (a capital) para outras zonas do país (a dita província). Tal é indevido pois “só na descentralização se verifica uma verdadeira repartição do poder de decidir”⁹⁹, o que não sucede com as outras três possibilidades em que o poder se mantém na órbita do Estado. A desconcentração acontece quando se diminui “poderes de um centro que se considera demasiado sobrecarregado. [...] Os beneficiários da desconcentração são serviços ou entes públicos que estão na dependência do Estado, podendo variar apenas o grau dessa dependência”¹⁰⁰.

Releva, por fim, ter presente que no “seu entendimento mais exigente, o princípio da descentralização aponta para o princípio da subsidiariedade, devendo a lei reservar para os órgãos públicos centrais apenas aquelas matérias que as autarquias não estão em condições de prosseguir. Em todo o caso, ele pressupõe uma competência geral e plena de desempenhar todas as tarefas com incidência local e que, pela lei, não sejam atribuídas a outros titulares da Administração”¹⁰¹.

2.3. Princípio da Autonomia Local

Este princípio, esta “matéria da autonomia local tem, na Constituição, um tratamento qualificado e muito desenvolvido. Qualificado, pois encontra-se logo consagrado em sede de “Princípios Fundamentais” (art. 6.º) e constitui um limite material de revisão constitucional (alínea *n*) do art. 288.º); desenvolvido, pois é-lhe dedicado todo o Título VIII (“Poder Local”) da Parte III (“Organização do Poder Político”) constituído pelos artigos 235.º a 265.º, encontrando-se ainda dispersos pelo texto constitucional, preceitos que interessam diretamente a esta matéria (...)”¹⁰².

⁹⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., pp. 725 e 726.

⁹⁷ JORGE SAMPAIO, O Poder Local (Tópicos de intervenção)... cit., p. 362.

⁹⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Descentralização: a organização... cit., p. 7.

⁹⁹ JOÃO BAPTISTA MACHADO, Participação e descentralização... cit., pp. 76 e 77.

¹⁰⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo... cit., p. 97.

¹⁰¹ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 887

¹⁰² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais, 2ª Edição... cit., p. 70.

O conceito de autonomia local é apresentado de forma abrangente na Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL), no seu art.º 3.º, n.º 1: “Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade no interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”¹⁰³. FREITAS DO AMARAL expõe também qual o seu entendimento e refere que este princípio “pressupõe e exige, pelo menos, os direitos seguintes”: *a)* o exposto no artigo agora transcrito da CEAL: “é o seu *domínio reservado*; *b)* o direito de participarem na definição das políticas públicas nacionais que respeitem aos interesses próprios das suas coletividades; *c)* o direito de, partilharem com o Estado as decisões sobre matérias de interesse comum [...]; e *d)* o direito de, sempre que possível, regulamentarem a aplicação das normas ou planos nacionais por forma a adaptá-los convenientemente às realidades locais [...].

Isto significa que, para além de comportar um domínio reservado à intervenção exclusiva das autarquias, o princípio da autonomia local vai muito mais longe e, embora abrangendo a ideia de participação, também não se esgota nela, exigindo nomeadamente poderes decisórios independentes e o direito de recusar soluções impostas unilateralmente pelo poder central”¹⁰⁴. Deseja FREITAS DO AMARAL ir mais além do que ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, quando expressa que este princípio aqui em análise “não exclui, no entanto, e antes acolhe, relações de colaboração entre os diversos níveis de administração”¹⁰⁵, entendendo que essas relações iriam apenas servir para “reforçar a centralização do poder”¹⁰⁶ em rota de colisão com a matriz descentralizadora constitucional. Considera-se, no âmbito desta dissertação, que ambos têm razão no seu pensar e que desejavam e olhavam da mesma forma para o assunto em apreço. Na verdade, as relações existem e a dependência das autarquias relativamente ao poder central, também, sendo algo variável de caso para caso.

É perceptível estar-se em presença de um princípio que “põe tónica na não dependência das autarquias locais perante a Administração do Estado”¹⁰⁷. Pode, ainda, ir-se um pouco mais longe e afirmá-lo como “um dos princípios constitucionais fundamentais em matéria de organização descentralizada do Estado”¹⁰⁸ e que é, assim, “o princípio-chave da administração local [...] e que se explicita e concretiza de um modo denso e amplo, no Título VIII da Parte III da CRP”¹⁰⁹. Significa, em complemento, que “as autarquias locais podem tomar decisões sob responsabilidade própria, não precisando de consentimento do poder central”, pois “gozam de uma esfera de liberdade de decisão relacionada com os assuntos

¹⁰³ CARTA EUROPEIA DA AUTONOMIA LOCAL, artigo 3º, n.º 1.

¹⁰⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., pp. 417 e 418.

¹⁰⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais... cit., p. 196.

¹⁰⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 418.

¹⁰⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo... cit., p. 96.

¹⁰⁸ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 881.

¹⁰⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais, 2ª Edição... cit., pp. 88 e 89.

próprios das respectivas comunidades que o Estado é obrigado a respeitar. Interferência do Estado nessas matérias será inconstitucional”¹¹⁰.

Relativamente a este princípio, pode afirmar-se que a autonomia invocada decorre também do princípio da descentralização acima tratado, pois a ausência de direção do Estado sobre as autarquias locais é sinónimo também de autonomia, sendo assim uma evidência de se estar perante o princípio versado. É então uma autonomia que deve ser “encarada como manifestação específica do *princípio da descentralização administrativa*, eventualmente em combinação com o *princípio democrático*, acentuando-se o seu carácter organizatório. Apesar desta relativa *desvalorização*, o princípio da autonomia das autarquias locais não perde o seu significado substancial, vale como *garantia constitucional* do reconhecimento de um conjunto de interesses próprios das comunidades locais, em contraposição aos interesses nacionais [...]”¹¹¹. A mesma Constituição “em sede de poder local, não parece fixar limitações materiais ao reconhecimento de interesses próprios”¹¹², o que poderia levar a entender esse suposto vazio como um espaço enorme de conformação, sobre o alcance do sentido de interesses próprios. “A função política que realizam não pode extrapolar a prossecução dos interesses próprios que lhes são confiados”¹¹³ e que não comporta, por exemplo, o domínio judicial, ou legislativo, esses quase que um exclusivo do Estado. Ora, tal desiderato, deve levar o legislador a ter de considerar e demarcar essas áreas de intervenção específicas das autarquias locais, como competências destas, seguindo a “diretriz descentralizadora”¹¹⁴ prevista no artigo 237.º da CRP. Verifica-se que “a lei não goza de total liberdade de conformação. A garantia institucional da autonomia local estabelece limites e requisitos. Primeiro, a lei não pode deixar de definir às autarquias um mínimo razoável de atribuições. Depois, essas atribuições não podem ser umas quaisquer, devendo referir-se aos interesses próprios das respectivas comunidades locais. Por último, se é em princípio livre a ampliação das atribuições autárquicas (...), já a redução da esfera de atribuições estabelecida é em princípio interdita, por atentatória da autonomia adquirida, salvo adequada justificação à luz dos princípios da necessidade e da proporcionalidade”¹¹⁵.

Pese o agora escrito ser verdade, também o é “uma certa esquizofrenia do sistema português, que faz caminhar, *lado-a-lado*, uma *reforçada valorização constitucional da autonomia local* [...] e um défice de proteção e *silêncio quase absoluto* a respeito dessa proteção das autarquias locais contra atos

¹¹⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo... cit., p. 96.

¹¹¹ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, Autonomia regulamentar e reserva de lei, in: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Coimbra, 1984, pp. 20 e 21.

¹¹² ANDRÉ FOLQUE, A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e... cit., p. 79.

¹¹³ ANDRÉ FOLQUE, A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e... cit., p. 82.

¹¹⁴ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, Autonomia regulamentar e reserva de lei... cit., p. 21.

¹¹⁵ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 887.

legislativos (nacionais e autonómicos) ofensivos da autonomia local. Aqui assume especial importância o incumprimento relativo da obrigação imposta pelo artigo 11.º da CEAL e da *Recomendação 323 (2012)* do Congresso dos Poderes Locais e Regionais, sobre a ““Democracia local e regional em Portugal””, o que se revela de especial acuidade face a alguns casos concretos”¹¹⁶, como por exemplo o ocorrido aquando da reorganização administrativa das freguesias em 2013, impossibilitadas de poderem utilizar o TC de forma direta, conforme a citada recomendação o sugeria às associações representativas dos interesses das autarquias locais (ANAFRE e ANMP). A situação perdura no tempo até hoje, pelo que fica evidente que “não pode deixar de concluir-se pela existência de um claro défice de protecção do poder local, uma vez que as autarquias locais portuguesas não dispõem de nenhum mecanismo próprio (mediato ou imediato) de acesso ao Tribunal Constitucional contra actos legislativos lesivos da autonomia local”¹¹⁷. Sabe-se haver “base suficiente no texto constitucional (art. 223.º, n.º 3) para cometer ao Tribunal outras competências, pelo que o legislador ordinário dispõe de um conjunto de opções [...], sem necessitar de revisão da Constituição”¹¹⁸.

A autonomia local surge em Portugal como decorrência da Revolução Liberal de 1820. Esta, por sua vez, foi influenciada pelos ideais da Revolução Francesa de 1789. Como já mencionado, a autonomia é manifestação da descentralização, que unia em seu redor defensores, ora mais radicais, ora mais moderados quanto à forma de a mesma ser concretizada. A obra “Estudos de Administração”, publicada em 1874, foi o meio que Joaquim Thomaz Lobo D’Ávila (1819-1901), escolheu para verter o seu pensar e manifestar uma posição moderada, acreditando alcançar os resultados desejados quanto ao rumo que a descentralização deveria seguir, enquanto forma de autonomia municipal sem necessidade de extremismos. Isto numa época em que as freguesias já estavam instituídas e que aparentemente não integravam as suas preocupações. Assim, foi o seu pensar um contributo relevante para a definição daquilo que se veio a denominar de conceito clássico ou tradicional de autonomia local.

A concepção clássica da autonomia local “em que o seu fundamento descansava, precisamente, na existência de assuntos locais, isto é, de interesses exclusivos do ente local, distintos e diferenciados dos interesses gerais da Nação – surge, de facto, atualmente colocada em causa por concepções mais modernas, que reconhecem que a progressiva complexidade da vida social veio acompanhada de um correlativo aumento de competências estatais à custa das entidades locais, importando num reconhecimento de que os interesses locais não são já, quanto à sua natureza, ao menos

¹¹⁶ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, A CEAL e sua transposição para o ordenamento português: história da evolução legislativa e jurisprudencial do regime local português desde 1985 até aos nossos dias, in: *Dereito - Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, n.º Extraordinario, Santiago de Compostela, 2016, p. 25.

¹¹⁷ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., pp. 89 e 90.

¹¹⁸ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, O défice de proteção do poder local... cit., p. 27.

necessariamente, exclusivos das autarquias locais e diferenciados dos assegurados pelas demais Administrações Públicas: inexistem praticamente, hoje em dia, matérias de exclusivo interesse estatal ou local, pelo que o exercício de competências (locais ou nacionais) se apresenta como necessariamente participado”¹¹⁹.

Importa ter presente que o “conceito de autonomia local foi construído na Europa em torno de uma série de *pontos de convergência*, elementos esses, que conduziram necessariamente a um conceito compósito”¹²⁰, pelo que se poderá falar de conceito clássico de autonomia local sempre que cumulativamente os 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 comunidade 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”¹²¹. Verifica-se que “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”¹²². Significa isto que “o legislador tem de ser capaz de identificar, no conjunto dessas tarefas, aquelas que devam caber no âmbito de uma decisão própria das autarquias locais, reconhecendo-lhes, nesse domínio, autonomia administrativa. A complexidade da Administração moderna exige que tais assuntos sejam decompostos em tarefas parciais, devendo cada uma delas ser confiada a diferentes entidades, incluindo aos municípios”¹²³.

Acrescente-se que este conceito clássico de autonomia local que vigorou durante o séc. XIX e primeira metade do séc. XX, beneficiou de uma especial relação entre o Estado e as autarquias locais muito marcada por uma não dependência (liberdade) destas perante aquele (entendido aqui numa dimensão administrativa, de aparelho administrativo). Nela delimitava-se com segurança o que diferenciava os assuntos locais dos assuntos nacionais. O Estado aceitava que aqueles assuntos, não

¹¹⁹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, É necessário repensar a autonomia local? in: *Dereito - Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, n.º Extraordinario, Santiago de Compostela, 2016, p. 262.

¹²⁰ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 78.

¹²¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...* cit., pp. 127 e 128.

¹²² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...* cit., p. 129.

¹²³ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, É necessário repensar a autonomia local... cit., 262.

gerais e que respeitassem apenas aos entes locais, fossem por estes resolvidos sob responsabilidade própria ¹²⁴.

Decorrente da transição do Estado liberal para o Estado social, este mesmo Estado passou a ter uma presença mais ativa em todo o território, com um conjunto de competências enormemente alargadas, em comparação com o que se passava no início do séc. XX, muito em sequência da industrialização. Esta nova realidade originou a satisfação de um conjunto de necessidades, perante as migrações mais acentuadas das populações do meio rural para o urbano (com todas as consequências que tal acarretava - e ainda hoje acarretam - em inúmeros domínios). Desafios se apresentaram que o Estado foi resolvendo por meios próprios, sendo que no geral acabou por transferir muitas dessas funções para a esfera local, sendo que o inverso também é verdade, pelo assumir de outras tantas originariamente alvo de atenção em exclusivo pelos Municípios (ex: [...] “iluminação e energia [...], assistência hospitalar qualificada ou especializada e segurança social”¹²⁵). Ainda hoje resistem, um pouco por todo o país, mas com maior incidência no norte, cooperativas elétricas¹²⁶ e de distribuição de água ¹²⁷, oriundas de um tempo em que as comunidades se uniam para a tais bens essenciais terem acesso. Progressivamente têm vindo a ser integradas em estruturas de maior dimensão de âmbito municipal ou supramunicipal. Verifica-se assim que nesse período a “evolução do processo técnico, [...] obriga a transferir para o nível de competência estadual (central) tarefas que até há bem pouco tempo poderiam ser satisfatoriamente desempenhadas por colectividades locais, regionais, etc.”. Tal revelava-se então “um factor adverso à descentralização”¹²⁸.

Obviamente não deixa de ser necessário ter presente que a autonomia versará sobre os interesses de uma dada comunidade estabelecida como autarquia local - os “assuntos próprios”, as “tarefas próprias”. E querendo tal “dizer duas coisas: que são aquelas que têm especificamente a ver com os interesses da colectividade em causa; e que podem ser destacadas e geridas autonomamente em relação às tarefas públicas gerais que estão confiadas à administração do Estado”¹²⁹.

Percebe-se que “questão primordial é sem dúvida a da caracterização dos interesses locais e a da sua caracterização e identidade perante os interesses nacionais. Haverá verdadeiramente interesses locais neste Mundo demasiado globalizado e uniformizado? A resposta que se der a esta questão

¹²⁴ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, A CEAL e sua transposição para o ordenamento... cit., p. 30.

¹²⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais... cit., p. 138.

¹²⁶ ERSE - Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos <https://www.erse.pt/en/electricity/functioning-pt/distribuicao/>

¹²⁷ RÁDIO CLUBE DE PENAFIEL, Programa radiofónico “A Nossa Terra”, 27 de outubro de 2020, A freguesia de Sobreira no concelho de Paredes, tem a curiosidade de possuir duas cooperativas e duas associações distribuidoras de água ao domicílio, respeitantes a quatro distintos lugares da freguesia, sendo um exemplo que perdura e que o decorrer do tempo tem vindo a apagar aqui e ali.

¹²⁸ JOÃO BAPTISTA MACHADO, Participação e descentralização... cit., p. 69.

¹²⁹ VITAL MOREIRA, Administração Autónoma e Associações Públicas... cit., p. 81.

permitirá equacionar se ainda haverá verdadeira descentralização ou se a uniformidade global já só permite devoluções de poderes do Estado para os diversos graus autárquicos”¹³⁰. Isso não deixa de levantar dificuldades óbvias, e cada vez mais, na separação do local relativamente ao nacional, pois é dado por adquirido que “a sociedade do nosso tempo é cada vez mais complexa e a distinção clássica e aparentemente simples entre assuntos locais e assuntos nacionais já não serve [...]”¹³¹.

Assim, o conceito acima exposto vai sofrendo mutações, como se acaba de ler, pela perda progressiva do entendimento do que são interesses locais, distintos de interesses estaduais. Logo, parece acertado quando se afirmava, já no ano de 1993, que “a tradicional concepção de autonomia local como «bloco de competências» é posta em causa. Assume, antes, cada vez mais relevância, a existência de assuntos «mistos» que reclamam ao mesmo tempo a intervenção do Estado e das autarquias locais”¹³².

Posteriormente, em 2004, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, reconhecia a existência de “interesses locais por natureza e a autonomia significa prosseguir-los, através dos próprios órgãos autárquicos e sob sua responsabilidade, embora também implique a participação e a colaboração das autarquias locais na definição e na realização das políticas públicas nacionais”. Escreveu ainda sobre a menor nitidez da separação de interesses locais dos de âmbito nacional, afirmando que, “continuamos, pois, a defender que existem interesses locais diferenciados dos interesses nacionais, embora reconheçamos que essa diferenciação não é atualmente tão nítida como no passado, não só por efeito do ainda grande campo de intervenção do Estado, que muitas vezes prossegue e executa atribuições que não correspondem a verdadeiros interesses nacionais, como também pela confusão entre interesse local e localizado. O interesse local não deve corresponder ao pequeno interesse meramente localizado mas, muito pelo contrário, deve corresponder a interesses das populações locais que se tornam diferenciados dos nacionais, dada a escala em que são exercidos”¹³³.

Pensamento algo próximo e já em 2015, tem FREITAS DO AMARAL, quando afirma que “[...] é verdade que, nos nossos dias, a separação nítida entre a zona dos interesses nacionais e a zona dos interesses locais, como se de dois compartimentos estanques se tratasse, já só subsiste em alguns casos. É errado dizer que desapareceu por completo, mas deixou de corresponder à grande maioria dos casos. A regra, hoje, implica a conjugação de intervenções de várias entidades e, no caso português, pelo menos de duas - o Estado e o município -, no futuro, decerto três - Estado, região e município.

¹³⁰ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local*, Coimbra, 2004, p. 31.

¹³¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A difícil democracia local e o contributo...* cit., p. 97.

¹³² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...* cit., p. 137.

¹³³ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local...* cit., pp. 11 e 12.

Quererá isto dizer que, nestes casos, tudo quanto se pode assegurar às autarquias locais é um *direito de participação*? Pensamos que não”¹³⁴. Ou seja, discorda dos autores que desejam “prescindir da autonomia local e substituir o conceito, ou reconvertê-lo, de modo a assegurar sobretudo o direito de as autarquias locais participarem na definição das grandes orientações nacionais [...], assim como na respetiva execução. A autonomia local seria, agora, solidariedade das autarquias com o Estado, participação, colaboração [...]. De uma autonomia-liberdade ter-se-ia passado, ou estaria a passar-se, para uma autonomia-participação”¹³⁵.

Assim, em jeito de súpula, e sabendo que “a doutrina desde sempre defrontou o problema da articulação entre os interesses próprios da administração autónoma e os interesses gerais do Estado”¹³⁶, pode afirmar-se tal como ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, da “crise do conceito tradicional”¹³⁷, considerando “que é cada vez mais difícil delimitar a esfera dos *assuntos locais* em face da *miscigenação de interesses* que caracteriza a maior parte das tarefas atribuídas às autarquias locais”¹³⁸, vá-se mais longe um pouco e pode afirmar-se que “inexistem praticamente, hoje em dia, matérias de *exclusivo interesse estatal ou local*, pelo que o *exercício de competências (locais ou nacionais)* se apresenta como *necessariamente participado*, [...] uma indispensável *divisão de tarefas*”¹³⁹. Estas são motivações de fundo, a que se pode acrescentar a escassez de recursos humanos e financeiros, que lhes coarta indiretamente a autonomia, num tempo diferente daquele que foi razão de ser da autonomia local.

Importa fazer referência à dicotomia *autonomia local vs. poder de tutela do Estado* e tentar perceber onde começa e acaba cada um deles, em constante e permanente relação. ISABEL CELESTE FONSECA reflete sobre esta problemática e questiona como se poderá “conciliar valores e princípios em oposição: os princípios da unidade e da eficiência da ação administrativa *versus* descentralização, subsidiariedade, intangibilidade das atribuições das autarquias locais e autonomia do poder local”¹⁴⁰. Perante a evidência de que quanto maior o controlo do Estado menor será a autonomia do poder local e vice-versa, a autora encontra na CEAL e na Lei Fundamental que “contêm a unidade de medida certa para aferir do *quantum* de intervenção estadual nas autarquias que deverá ser permitida pela lei”¹⁴¹ o equilíbrio conciliador. Atalhando, pese a CEAL no seu art.º 8.º, n.º 2, segunda parte, abrir a possibilidade de tutela de mérito, “pode, contudo, compreender um juízo de oportunidade exercido por autoridades de

¹³⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 417.

¹³⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 416.

¹³⁶ VITAL MOREIRA, Administração Autónoma e Associações Públicas... cit., p. 81.

¹³⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais... cit., pp. 129 e ss.

¹³⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As Freguesias em Portugal... cit., p. 29.

¹³⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As Freguesias em Portugal... cit., pp. 29 e 30.

¹⁴⁰ ISABEL CELESTE FONSECA, A intervenção do Estado nas autarquias locais: com medida ou sem medida(s), in: *Estudos em comemoração dos 20 anos da Escola de Direito da Universidade do Minho*, Coimbra, 2014, p. 337.

¹⁴¹ ISABEL CELESTE FONSECA, A intervenção do Estado nas autarquias locais... cit., p. 338.

grau superior relativamente a atribuições cuja execução seja delegada nas autarquias locais”, a tutela prevista e consentida constitucionalmente é apenas a de legalidade (art.º 242.º, n.º 1 da CRP), tal como o diz também o artigo 8.º, n.º 2, primeira parte, da CEAL. Sucede ainda que o n.º 2 do art. 242.º da CRP refere-se explicitamente a “medidas tutelares restritivas da autonomia local”, sendo que “não se apresenta tarefa fácil de definir”¹⁴² o que estas são e comportam, pese no n.º 3 do citado artigo se abordar a “dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa ações ou omissões ilegais graves” no que poderá ser entendida como “a medida de tutela mais severa”¹⁴³. Perceciona-se de forma evidente que este princípio de autonomia local, não o é numa perspetiva absoluta, pois pode sofrer limitações e restrições, fruto de determinadas circunstâncias também elas decorrentes de lei.

Por tudo o transmitido pode afirmar-se que o “princípio da autonomia das autarquias locais é mesmo um princípio basilar da nossa Constituição”¹⁴⁴, reforçado pelo facto de o legislador constituinte ter deixado claro que eventuais leis de revisão constitucional não podem afastar a autonomia local, conforme o expresso no atual art.º 288.º, alínea n) da CRP.

Referir-mo-nos a autonomia das autarquias locais, não deixa de ser algo já apelidado de “literalmente pleonástico”¹⁴⁵, “pleonástico”¹⁴⁶ ou “tautológico”¹⁴⁷, pelo facto de após o 25 de abril de 1974 e para afirmar e acentuar o sentido e alcance que as autarquias locais comportam, o legislador constitucional ter acrescentado a «autonomia» como reforço de algo que já o é, já o significa.

2.4. Princípio da Subsidiariedade

Foi com encíclica do Papa Pio XI, em 1931, que o conceito da subsidiariedade nasceu, entrando posteriormente no “domínio político e só mais tarde alcançou o terreno jurídico”¹⁴⁸.

Este princípio em análise, pode ser entendido desde logo “como postulado pragmático de que é preferível exercício de atribuições e competências por entes mais próximos das pessoas e dos seus problemas concretos, sempre que os possam exercer melhor e mais eficazmente do que o estado”¹⁴⁹.

Este princípio ganha relevo, enquanto princípio da organização administrativa interna do Estado Português, com o expresso de forma não direta na Carta Europeia da Autonomia Local, que diz no seu art. 3.º, n.º 3, primeira parte que, “regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir,

¹⁴² JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República...* cit., p. 898.

¹⁴³ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República...* cit., p. 898.

¹⁴⁴ JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Participação e descentralização...* cit., p. 10.

¹⁴⁵ JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada...* cit., p. 144.

¹⁴⁶ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República...* cit., p. 75.

¹⁴⁷ VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas...* cit., p. 97.

¹⁴⁸ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 100.

¹⁴⁹ JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada...* cit., p. 143.

de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos”. Ainda no mesmo entendimento, importa realçar que a “delimitação de tarefas próprias das autarquias, a fim de obedecer ao princípio da descentralização, deverá observar um critério de subsidiariedade, reservando para os órgãos nacionais apenas aqueles assuntos que as instâncias locais não tenham capacidade ou não possam realizar de modo eficiente como as instâncias estatais”¹⁵⁰. Verifica-se que “este princípio, contrariamente ao da descentralização, não atende à natureza dos interesses em causa mas sim à eficácia da sua realização. A repartição das atribuições e competências entre o Estado e as autarquias deve atender apenas à eficiência na sua prossecução e não a outros fatores”¹⁵¹. Significa que no fundo “o Estado deverá atuar apenas a título subsidiário assumindo apenas as tarefas que pelas respetivas características e por razões de maior escala ele possa desempenhar com substanciais ganhos de eficácia e de eficiência”¹⁵². Pode assim dizer-se que “por um lado, o princípio da subsidiariedade é multifactorial, apelando não só à ideia de proximidade, mas também às exigências de adequação, eficácia e autonomia; por outro lado por se tratar de um princípio orientador que tem por destinatário essencialmente o Estado legislador, que beneficia nesse domínio de uma significativa margem de conformação; por fim, porque, face à distinta importância das nossas autarquias locais, o que é necessário demonstrar não é a distribuição equitativa dos benefícios da subsidiariedade por todas as autarquias locais, mas sim que, numa lógica de diferenciação e adequação, não foi lesado esse princípio, cuja operação não poderia deixar de conduzir entre nós a uma distribuição assimétrica das atribuições entre as regiões administrativas, os municípios e as freguesias”¹⁵³.

Em vigor desde 1 de setembro de 1988 (ratificada inicialmente por 47 países), foi Portugal um dos países que a assinou logo num primeiro momento, em 1985, e a ratificou posteriormente em 1990. A força constitucional foi-lhe conferida na revisão de 1997. O art.º 6.º, n.º 1, da CRP, refere-se de forma expressa a este princípio, com aplicação restrita apenas às autarquias locais e como complemento do princípio da descentralização, para o qual funciona como “garantia e reforço”¹⁵⁴. Este princípio “implica que a instância superior não deve chamar a si senão aquelas tarefas que a instância inferior não tem capacidade para levar a cabo por iniciativa e ação próprias”¹⁵⁵. No mesmo sentido, “quer dizer que o Estado é subsidiário em relação às colectividades territoriais infra-estaduais [...]”¹⁵⁶.

¹⁵⁰ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Autonomia regulamentar e reserva...* cit., pp. 24 e 25.

¹⁵¹ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local...* cit., p. 13.

¹⁵² JOÃO PACHECO DE AMORIM (Coord.), ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, PEDRO CRUZ E SILVA, FRÉDERICA TEIXEIRA, RUI DUARTE ROCHA E JOANA POLÓNIA GOMES, *Atribuições e competências...* cit., pp. 69 e 70.

¹⁵³ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Dez questões em torno do lugar das freguesias na organização do Estado*, in: *As Freguesias na Organização do Estado - Um Património Nacional*, CARLOS JOSÉ BATALHÃO (Coord.), Lisboa, 2016, pp. 59 e 60.

¹⁵⁴ JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada...* cit., p. 143.

¹⁵⁵ JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Participação e descentralização...* cit., p. 29.

¹⁵⁶ VITAL MOREIRA, *O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976*, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, p. 293.

Fica então evidente que ao Estado caberão essencialmente as atribuições de índole e relevância nacional e às autarquias locais (municípios ou freguesias) as atribuições e competências do que forem capazes de executar *per se*, levando em consideração os parâmetros acima enunciados, não sendo naturalmente irrelevante a correspondente dotação económica, entre outros itens, para que tal possa suceder de forma eficaz, em prol da comunidade que servem.

Verifica-se que este princípio “deve ser interpretado no sentido de maior proximidade dos cidadãos no âmbito da separação vertical dos poderes, ou seja, os assuntos que podem ser bem resolvidos a nível local, não devem ser resolvidos a nível superior”¹⁵⁷. Naturalmente que a subsidiariedade não se perspetiva apenas numa relação Estado com as autarquias, pois continua a ter aplicabilidade “na relação entre autarquias de diferentes graus - portanto também entre municípios e freguesias. O que a freguesia puder fazer ou fazer melhor do que o município não deverá ser cometido ao município”¹⁵⁸. E havendo regiões instituídas, devem estas deixar que sejam os municípios a realizar aquilo para o qual estejam habilitados e capazes de executar. Há até quem afirme que a “não criação das regiões administrativas fere o princípio da subsidiariedade”¹⁵⁹.

A subsidiariedade é um princípio que se entende materialmente como “mero orientador do estatuto organizatório do Estado [...], no plano funcional a subsidiariedade serve sobretudo como critério de avaliação das decisões políticas que envolvem transferências de atribuições e competências para os municípios e as regiões administrativas”¹⁶⁰.

A CEAL, elaborada pelos estados-membros do Conselho da Europa é de forma justa identificada como o primeiro instrumento jurídico que faz a afirmação, o reconhecimento e a valorização do princípio da subsidiariedade. Verifica-se que a sua efetiva aplicação, mesmo sabendo-o sempre inacabado, talvez pela sua “juventude”, vai ocorrendo de forma algo vagarosa e quando se aplica, pode dizer-se que o é, se se permite, de modo algo “atabalhado”, conforme se constatou e constata, por exemplo com a Lei n.º 50/2018, de que adiante se falará em particular com mais cuidado, como acima referido.

2.5. Princípio da Prossecução do Interesse Público

Complementarmente, o princípio da prossecução do interesse público é um dos princípios fundamentais do Direito Administrativo, com relevância constitucional através do art. 266.º, n.º 1, da

¹⁵⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição... cit., p. 80.

¹⁵⁸ JORGE MIRANDA, *As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio...* cit., p. 21.

¹⁵⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição... cit., p. 80.

¹⁶⁰ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., pp. 101 e 102.

CRP, em que se afirma: “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.”

Acontece que “o conceito de interesse público é daqueles cuja evidência intuitiva não facilita em muito a definição”¹⁶¹, não deixando de ser útil tentar fazê-lo. Entre distintas possibilidades de densificar o conceito, FREITAS DO AMARAL escreve que “numa primeira aproximação, pode definir-se o interesse público como o interesse colectivo, o interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum - na terminologia que vem já desde São Tomás de Aquino, o qual definia bem comum como «aquilo que é necessário para que os homens não apenas vivam, mas vivam bem»”¹⁶². JEAN RIVERO afirma e no mesmo sentido, que o homem, ser social, não se pode bastar a si mesmo, pois necessidades há a que a iniciativa privada não pode responder cabalmente e que se afiguram como vitais para a comunidade no seu todo, concluindo ser essa a esfera do interesse público¹⁶³. Sabendo que os interesses públicos são diversos, “certos sectores da doutrina operam a sua síntese na ideia de *interesse público primário*”¹⁶⁴. Sendo que a este corresponderia “a ideia de «bem público», através do qual o Estado vai julgar e hierarquizar os fins ou grupos de fins individuais ou colectivos”¹⁶⁵.

O princípio que agora se trata, tem inúmeras consequências práticas, destacando-se de entre vários possíveis, desde logo: “1) É a lei que define os interesses públicos a cargo da Administração [...]; 2) A noção de interesse público é uma noção de conteúdo variável: o que ontem foi considerado conforme ao interesse público pode hoje ser-lhe contrário, e o que hoje é tido por inconveniente pode amanhã ser considerado vantajoso. Não é possível definir o interesse público de forma rígida e inflexível [...]; 3) Definido o interesse público pela lei, a sua prossecução pela Administração é obrigatória [...]; 4) O interesse público delimita a capacidade jurídica das pessoas coletivas públicas e a competência dos respetivos órgãos: é o chamado *princípio da especialidade* [...]; 5) Só o interesse público definido por lei pode constituir motivo principalmente *determinante* de qualquer ato da Administração. Assim, se um órgão da Administração praticar um ato que não tenha por motivo principalmente determinante o interesse público posto por lei a seu cargo, esse ato estará viciado por *desvio de poder*, e por isso será um ato ilegal e inválido; 6) A prossecução de interesses privados em vez do interesse público por parte de qualquer órgão ou agente administrativo no exercício das suas funções, constitui *corrupção*, e como tal acarreta todo um conjunto de sanções, quer administrativas, quer penais, para quem assim proceder;

¹⁶¹ JOSÉ SÉRVULO CORREIA, Os princípios constitucionais da administração pública, in: *Estudos sobre a Constituição*, JORGE MIRANDA (Coord.), 3º vol., Lisboa, 1979, p. 662.

¹⁶² DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, Coimbra, 3ª edição, 2016, p. 33.

¹⁶³ JEAN RIVERO, Direito Administrativo, Coimbra, 1981, p. 14.

¹⁶⁴ JOSÉ SÉRVULO CORREIA, Os princípios constitucionais da administração pública... cit., p. 662.

¹⁶⁵ JOSÉ SÉRVULO CORREIA, Os princípios constitucionais da administração pública... cit., p. 663.

7) A obrigação de prosseguir o interesse público exige da Administração que adote em relação a cada caso concreto as melhores soluções possíveis, do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro): é o chamado *dever de boa administração*¹⁶⁶.

O exposto deixa concluir, por evidente, ser o Estado “cada vez menos, o detentor do monopólio da prossecução do interesse público, pelo que, para que as necessidades coletivas sejam prosseguidas com efetividade, seria impensável conceber que uma só entidade, numa lógica centralizadora conseguisse executar esse propósito no plano nacional, regional e local”¹⁶⁷

¹⁶⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. II... cit, pp. 34 e 35.

¹⁶⁷ ISABEL CELESTE FONSECA em coautoria com CLÁUDIA FIGUEIRAS, RAQUEL CARVALHO, ANA RAQUEL MONIZ, JULIANA FERRAZ COUTINHO E MATEUS AREZES NEIVA, Organização e funcionamento dos órgãos das autarquias locais, in: *Direito das Autonomias (Locais). Estudos Reunidos*, Braga, 2019, p. 83.

Cap. 3 - O PODER LOCAL E A CONSTITUIÇÃO

3.1. Enquadramento

A Constituição de 1976 é fruto da mudança de regime ocorrida em abril de 1974 e assim se pode dizer que “ela ficou a dever à revolução não apenas a sua existência mas também grande parte do seu conteúdo”¹⁶⁸. Assim, “nesse aspecto a CRP é, como muitas outras, uma constituição de origem revolucionária”¹⁶⁹. No contexto que importa tratar, é relevante o facto de ser a primeira Constituição a referir-se expressamente a Poder Local, dedicando-lhe todo o Título VIII, da Parte III e dessa forma ser a que “restabeleceu de modo pleno a democracia a nível local”¹⁷⁰. Verifica-se que “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. [...]”¹⁷¹. Pode ainda acrescentar-se que “uma das marcas características das autarquias locais, enquanto Administração autónoma territorial, é a sua forte regulação constitucional, ao contrário do que acontece com a Administração autónoma não territorial que é constitucionalmente facultativa”¹⁷².

Quando se fala em poder local, naturalmente o mesmo integra as freguesias, que ao contrário do município, é “um ente público local muito pouco comum” e a Constituição atribui-lhes “um papel de muito importante relevo na organização político-administrativa do nosso país”, sendo até “muito generosa”¹⁷³ com elas, ao colocá-las em rigorosa paridade com as restantes autarquias locais, desde logo no Capítulo I - Princípios gerais, que consagra “preceitos que constituem elementos da autonomia local”¹⁷⁴, em número de nove, em que o legislador constituinte balizou, e principalmente lhes conferiu, um conjunto de prerrogativas em diferentes domínios, conforme abaixo se poderá perceber.

Ainda incidindo sobre as freguesias, a Constituição tem o cuidado de lhe dedicar o segundo capítulo, fazendo referência a quais os seus órgãos, a possibilidade de associação e até a delegação de poderes em organizações de moradores, algo quase não nunca colocado em prática, na vivência democrática. Vejamos os mais relevantes artigos constitucionais com impacto no poder local e obviamente nas freguesias.

¹⁶⁸ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República...* cit., p. 12.

¹⁶⁹ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República...* cit., p. 29.

¹⁷⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Descentralização: a organização...* cit., p. 25.

¹⁷¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição... cit., p. 89.

¹⁷² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *As Freguesias em Portugal...* cit., p. 26.

¹⁷³ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias...* cit., p. 7.

¹⁷⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição... cit., p. 89.

3.2. Estado unitário (art. 6.º CRP)

Este artigo da Constituição diz no seu n.º 1 que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública”. Esta norma da Constituição “integra um princípio constitucional geral - a unidade do Estado - e três princípios de âmbito menor, que qualificam aquele sem o contrariarem - a autonomia local, a descentralização administrativa e a autonomia regional”¹⁷⁵. Perceciona-se que “o princípio do Estado unitário comporta limitações, como resulta muito claramente do preceito constitucional [...]. Mais especificamente, comporta as limitações decorrentes dos outros quatro princípios (ou subprincípios) aí consagrados”¹⁷⁶. O expresso no n.º 1, “implica designadamente a proibição de qualquer forma de pluralismo estadual”¹⁷⁷ pudesse advir de sistema de federalismo ou afins. Afirma-se, deste modo, a relevância do “princípio da unidade enquanto vector axial do Estado”¹⁷⁸, pois deseja afirmar-se de forma clara que há um só Estado - unitário - para todo o território do país.

O facto de ser um Estado unitário, não implica que a organização administrativa do mesmo, tenha de ser forçosamente centralizada. Tanto assim não é, que Portugal adota o princípio de Estado unitário descentralizado conforme o artigo em apreço o expressa, pese não completamente cumprido por apenas “parcialmente descentralizado”¹⁷⁹. A presença deste artigo na Constituição, relembre-se de 1976, em período pós-revolução, desejou ser “uma reacção contra as tradicionais centralização e concentração política e administrativa do Estado português, acentuadas com o Estado Novo. A garantia da autonomia local, da descentralização administrativa e da autonomia regional implica uma certa *policracia* ou pluralismo de centros de poder, enquadrados numa complexa estrutura vertical do poder político e da administração”¹⁸⁰.

A importância destes quatro (sub)princípios (neste contexto) é muito relevante, a ponto de o legislador constituinte ter salvaguardado a unidade do Estado e as autonomias no art. 288.º da CRP como limites materiais de revisão.

Este artigo é também fundamental e importante, porque é desde logo o primeiro que inclui referência expressa à autonomia das autarquias locais, dentro do desejado Estado unitário.

¹⁷⁵ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 75.

¹⁷⁶ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 128.

¹⁷⁷ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 75.

¹⁷⁸ ISABEL CELESTE FONSECA, Estudos sobre a organização administrativa das Regiões Autónomas. Primeiro: (estudo sobre) a Administração Pública dos Açores, in: *Direito das Autonomias (Locais) - Estudos Reunidos*, Braga, 2019, p. 39.

¹⁷⁹ ISABEL CELESTE FONSECA, Estudos sobre a organização administrativa... cit., p. 39.

¹⁸⁰ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 75.

3.3. Descentralização administrativa (art. 237.º CRP)

A Constituição consagra este princípio nos artigos 6.º, n.º 1 e no art.º 237.º que tem precisamente como epígrafe – “Descentralização administrativa”. Pelo que se vai descrever de seguida talvez fosse mais avisado ter presente que “mais do que em descentralização administrativa justifica-se falar em *descentralização autárquica*”¹⁸¹.

Este princípio, pese a relevância constitucional, não é um princípio absoluto pois pode ter os limites que o n.º 2, do art. 267.º da CRP indica, ou seja: “sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes”. Significa que deverá existir bom senso e ponderação no respeito pelo mesmo, até pela força, mesmo que contida, que a Constituição lhe confere, não podendo assim ser “reduzido a cinzas por via interpretativa”¹⁸². A descentralização administrativa “postula a difusão das tarefas públicas, mediante a devolução de atribuições e de poderes a entidades públicas autónomas situadas abaixo do Estado [...], nomeadamente os de carácter territorial, justamente as autarquias locais”¹⁸³.

Importa ter presente que “a ideia de descentralização local não é, contudo, um princípio absoluto e único [...]; tem de ser entendida em conjugação com outros postulados. O próprio modo como vem expressa oferece-se elucidativo. [...] Impõe-se, por conseguinte, ao legislador uma harmonização ou concordância entre o *princípio da descentralização* e o *princípio da unidade de acção* na prossecução do interesse público, de modo a conseguir um *equilíbrio eficiente* entre os interesses e poderes em presença”¹⁸⁴. O equilíbrio eficiente aqui referido é o mesmo que se cita acima.

O título IV da Lei n.º 75/2103, de 12 de setembro, tem na epígrafe “descentralização administrativa” e o artigo 111.º especifica que a “descentralização administrativa concretiza-se através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado, para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais.” Por sua vez, no art. 112.º da mesma lei, ficam expressos os objetivos, ao dizer-se que “a concretização da descentralização administrativa visa a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis.” Por fim, e ainda no âmbito da Secção I, do Capítulo I, o art. 113.º da referida lei, foca a intangibilidade das atribuições e natureza e âmbito da descentralização administrativa, dizendo que “no respeito pela intangibilidade das atribuições autárquicas e intermunicipais, o Estado concretiza a

¹⁸¹ JORGE MIRANDA, As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012... cit., p. 21.

¹⁸² DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 755.

¹⁸³ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 886.

¹⁸⁴ JORGE MIRANDA, As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012... cit., p. 23.

descentralização administrativa promovendo a transferência progressiva, contínua e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das autarquias locais e das entidades intermunicipais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais”. Frise-se que a “Constituição é totalmente omissa quanto à definição concreta das matérias de competência autárquica, excluída a indicação do art. 65.º, n.º 4 (habitação e urbanismo). Salvo no que respeita às regiões (art. 257.º), a Constituição também não fornece indicações quanto às atribuições específicas de cada categoria de autarquias”¹⁸⁵.

A descentralização “não encerra um domínio predeterminado ou uma extensão definida de uma vez por todas. O legislador moldará a autonomia - observado esse conteúdo essencial - à luz das suas opções políticas, dentro da alternância propiciada pela democracia pluralista e tendo em conta as variações das conjunturas económicas e sociais. Moldá-la-á quer no tocante ao elenco de atribuições específicas das diversas categorias de autarquias quer no tocante aos modos de colaboração entre elas e entre elas e o Estado”¹⁸⁶. Entende-se que esta abertura deixada pelo legislador constituinte é feliz, por evitar que as determinações de um tempo funcionassem como condicionante, às opções de um outro tempo, por serem as mesmas redutoras e desajustadas das vontades do Estado e das autarquias.

Motivo de atenção tem sido a descentralização de atribuições e competências, do poder central para as autarquias locais (municípios e freguesias, que não as regiões), com maior ou menor regularidade pelo Estado, neste passado recente de vivência democrática do país, até por imperativo constitucional. Sabendo-se que o princípio da descentralização “não é de aplicação imediata, não funciona sem lei¹⁸⁷, vejamos os atos legislativos de maior significado: o Decreto-Lei n.º 77/1984 (Governo PS-PSD, 1º ministro - Mário Soares), a Lei n.º 159/1999 (Governo PS, 1º ministro - António Guterres), a Lei n.º 75/2013 (Governo PSD-CDS, 1º ministro - Pedro Passos Coelho) e a recentemente publicada Lei n.º 50/2018 (Governo PS, 1º ministro - António Costa), sobre a qual se irá dar atenção em fase mais avançada desta dissertação (vide pág. 107). Estes podem ser considerados os exemplos legislativos mais marcantes em prol de uma aproximação do poder de decisão, ou talvez do poder de mera execução, aos interesses das comunidades locais. A realidade em 2021, o sentir da comunidade, continua a dizer que “prosperar fora de Lisboa e do Porto é uma tarefa muito difícil num país tão centralista e centralizador como Portugal. E esse é um dos principais problemas do nosso país”¹⁸⁸.

¹⁸⁵ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República... cit.*, p. 887.

¹⁸⁶ JORGE MIRANDA, *As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012... cit.*, pp. 24 e 25.

¹⁸⁷ JORGE MIRANDA, *As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012... cit.*, p. 24.

¹⁸⁸ PEDRO MORGADO, Unir Braga e Guimarães, in: *Jornal Correio do Minho*, 8 de março de 2021, p. 17.

3.4. Património e finanças locais (art. 238.º CRP)

Desde logo será útil perceber a que ponto se justifica que este assunto (e outros mais) mereça relevo constitucional. Assim, “de um ponto de vista jurídico, a correcta compreensão dos fenómenos perequativos deve ter assumido a ideia de que em qualquer modelo organizatório estadual [...] as questões financeiras desempenham sempre um papel nuclear, motivo pelo qual as traves-mestras do sistema de repartição de dinheiros entre as diversas entidades públicas devem estar previstas na respectiva Constituição”¹⁸⁹. Seguindo a linha de raciocínio acima exposta faz sentido que conste da CRP, pois, e conforme o art. 238.º, n.º 2 desse diploma, o regime das finanças locais contribui para fazer cumprir “a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias, e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”. Observa-se assim a consagração do “princípio do equilíbrio financeiro, assumindo uma vertente vertical - repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias - e uma vertente horizontal - correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”¹⁹⁰. Este artigo, assume de igual modo, importância acrescida por ser um meio relevante de contribuir para se alcançar a autonomia local, também consagrada constitucionalmente, bem como na Carta Europeia de Autonomia Local (art. 9.º).

Esta “garantia institucional da autonomia local requer, entre outras coisas, que as autarquias disponham de *meios financeiros suficientes* (para o desempenho das atribuições de que são constitucional ou legalmente incumbidas) e *autónomos* (a fim de o exercício de competências e atribuições não ficar dependente dos meios financeiros do poder central, como participações, subsídios, etc.) e que gozem de autonomia na gestão desses meios (autonomia financeira). A autonomia financeira requer a autodeterminação financeira, de modo que a vida financeira das autarquias locais não fique dependente de actos discricionários do poder central. As autarquias têm património próprio, isto é, gozam da capacidade para adquirir e fruir bens, móveis ou imóveis”¹⁹¹. Em complemento, cabe afirmar que “se a autonomia é uma verdadeira garantia institucional constitucionalmente reconhecida, não pode deixar de afirmar-se que ela apenas terá efectiva materialização prática quanto for acompanhada de um arsenal de instrumentos de actuação [...] que a tornem possível e efectiva, o que pressupõe, naturalmente, dotação de fundos ou dinheiros. [...] Neste sentido, se pode dizer que a verdadeira autonomia pressupõe autonomia financeira”¹⁹². Importa destacar que esta “não implica,

¹⁸⁹ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, Da Perequação Financeira em Referência aos Entes Locais (Contornos de um enquadramento jurídico-normativo), in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, p. 42.

¹⁹⁰ MARTA REBELO, Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais, Coimbra, 2007, p. 179.

¹⁹¹ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição... cit., pp. 890 e 891.

¹⁹² JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, Da Perequação Financeira em Referência... cit., pp. 46 e 47.

convém acentuá-lo, uma *autosuficiência económica*, entendida como o poder das autarquias para decidir de todas as suas fontes de financiamento, nem que todas as suas receitas tenham de configurar como receitas próprias das comunidades locais. Com efeito, estas também podem alcançar a sua suficiência financeira à custa de transferências estaduais, mormente através da participação em receitas estaduais, conquanto que tais transferências obedeçam a critérios objectivos, estritamente definidos na lei e desde que não impliquem qualquer tipo de vinculação ou dependência face à administração estadual, nem constituam o suporte de intoleráveis desigualdades económicas e fiscais entre as autarquias”¹⁹³. Sabe-se que as autarquias “possuem extensos poderes financeiros. Deste princípio geral decorre a necessidade de estabelecimento de um regime de finanças locais”¹⁹⁴, que existindo antes, se torna mais expressivo a partir dos anos 90 do século passado, em que “se verifica um processo de descentralização, designadamente financeira, evidenciada pelo acréscimo do peso das administrações locais e regionais quer em termos de receita, quer em termos de despesa pública”¹⁹⁵.

No presente, é a Lei n.º 73/2013, de 13 de setembro, que determina as regras do Regime Financeiro das Autarquias Locais, com este a enumerar no art. 3.º, um conjunto de princípios relevantes na sua aplicação, a saber: a) Princípio da legalidade; b) Princípio da estabilidade orçamental; c) Princípio da autonomia financeira; d) Princípio da transparência; e) Princípio da solidariedade nacional recíproca; f) Princípio da equidade intergeracional; g) Princípio da anualidade e plurianualidade; h) Princípio da unidade e universalidade; i) Princípio da não consignação; j) Princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais; k) Princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado; l) Princípio da tutela inspetiva. Verificam-se cuidados acrescidos no elencar de princípios norteadores de relação que se deseja clara.

A autonomia financeira das autarquias locais de que aqui se trata, tem no princípio incerto no art. 6.º da lei acima citada, precisamente com a mesma epígrafe, a descrição de um conjunto de poderes, nomeadamente: o de aprovar o próprio orçamento (autonomia orçamental); a gestão do seu património (autonomia patrimonial); exercer os poderes tributários que a lei lhes confira e que na verdade são muito reduzidos, em apenas duas ou três domínios (autonomia tributária); gerir as suas despesas e receitas (autonomia de tesouraria); aceder a crédito (autonomia creditícia).

Em suma, este artigo da CRP é uma ferramenta para que as autarquias melhor cumpram as suas atribuições e competências, pela disponibilidade em matéria financeira e em respeito pela

¹⁹³ JOSÉ CASALTA NABAIS, *a Autonomia Financeira das Autarquias Locais...* cit., p. 133.

¹⁹⁴ JOÃO RICARDO CATARINO, *Princípios de Finanças Públicas*, Coimbra, 2011, pp. 97 e 98.

¹⁹⁵ RUI DIAS E CATARINA SEGORBE, *A evolução do panorama autárquico em Portugal*, in: *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, PAULO TRIGO PEREIRA, RUI DIAS E MIGUEL ALMEIDA (Coordenadores), Coimbra, 2016, p. 65.

autonomia do Poder Local. As vantagens aduzidas à descentralização “revelam-se ineficazes se desacompanhadas das correlativas medidas de descentralização financeira ou reforço da autonomia tributária das entidades locais”¹⁹⁶, pois “a autonomia local implica autonomia financeira”¹⁹⁷ e esta concebe “não só a existência de recursos suficientes como também autonomia quanto à sua gestão”¹⁹⁸.

3.5. Órgãos deliberativos e executivos (art. 239.º CRP)

As autarquias locais são na organização administrativa portuguesa, entidades autónomas do Estado e “têm a mesma estrutura orgânica, sejam elas de um tipo ou de outro (Freguesia ou Município), grandes ou pequenas”¹⁹⁹. A dimensão populacional não lhes muda a estrutura, apenas lhes dá diferentes números de membros em cada órgão.

Naturalmente sendo entidades autónomas pressupõe-se pela existência de órgãos, que é na verdade o que sucede. A partir da CRP de 1976 e de acordo com o princípio democrático esses órgãos passam a ser eleitos, conforme o expresso no art. 239.º, n.º 2 - “a assembleia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema de representação proporcional”²⁰⁰. Esta é uma das marcas diferenciadoras das autarquias locais na atual Constituição: a representatividade dos seus órgãos por determinação dos eleitores de cada comunidade. O n.º 1 do artigo agora invocado diz que “a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável”²⁰¹.

Verifica-se assim que “quanto à organização das autarquias, entre os vários sistemas típicos [...], a Constituição optou por uma *estrutura colegial diárquica*, constituída por uma assembleia deliberativa e por um órgão executivo eleito por aquela”²⁰² isto no que às freguesias diz respeito, pois nos municípios o órgão executivo é eleito em listas separadas das da assembleia. A CRP dedica ainda em vários artigos atenção aos órgãos das autarquias locais, nomeadamente os artigos 244.º, 245.º e 246.º (quanto às freguesias) e os artigos 250.º, 251.º e 252.º (relativamente aos municípios). Faz o mesmo com as regiões nos artigos 259.º, 260.º e 261.º, sem aplicação prática até ao momento.

¹⁹⁶ MARTA REBELO, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado...* cit., p. 127.

¹⁹⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição... cit., p. 91.

¹⁹⁸ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local...* cit., p. 214.

¹⁹⁹ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo das Autarquias Locais...* cit., p. 17.

²⁰⁰ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, Artigo 239.º, n.º 2.

²⁰¹ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, Artigo 239.º, n.º 1.

²⁰² JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...* cit., p. 892.

Ainda em relação à assembleia, a regra da eleição direta dos seus membros sofre duas exceções. Assim o diz o art. 245.º, n.º 2, quando afirma que pode acontecer de “nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores”²⁰³. Exceção acontece ainda nas assembleias municipais e regionais. No primeiro caso, pela presença por inerência dos presidentes de junta, com direito de participação em paridade com os restantes membros, esses eleitos em sufrágio direto e universal. No segundo caso, as assembleias municipais elegem os seus representantes à assembleia regional. A destacar que o legislador determinou que, em ambos os casos, os de eleição indireta não podem ser em número superior aos de eleição direta.

Merece atenção o facto de o presidente dos órgãos executivos das autarquias locais ser o primeiro candidato da lista mais votada, independentemente de o ter sido com maioria de eleitos para a assembleia (no caso da freguesia, pois é esta que elege o executivo) ou para a câmara. Já o mesmo não se passa nas assembleias, em que o presidente será eleito de entre os seus pares. A lei não considera os presidentes do município e de junta de freguesia como órgãos, sendo que há entendimento de que os mesmos devem “ser considerados como tal”, nomeadamente nas freguesias em que aquele “tem um amplo conjunto de competências próprias (Lei n.º 75/2013, art. 18.º, n.º 2 e 3) que justificam a designação de órgão da freguesia”²⁰⁴.

Releva que os órgãos das autarquias locais devem reger-se tendo presente o emanado pela Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, relativamente ao princípio da independência (art. 44.º - “Os órgãos das autarquias locais são independentes e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anulados nos termos da lei.”) e ao princípio da especialidade (art. 45.º - “Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei.”).

Os eleitos locais devem reger-se pelo correspondente estatuto, que se encontra “pulverizado por um conjunto de diplomas”²⁰⁵, desde logo a Lei n.º 29/87, de 30 de junho (Estatuto dos Eleitos Locais), que tem sido alvo de inúmeros reajustes, sendo que também se deve ter em consideração, em acumulação à Lei n.º 11/96, de 18 de abril e à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, esta legislação refere-se, essencialmente, ao conjunto de direitos e deveres que os abrange.

²⁰³ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, Artigo 245.º, n.º 2.

²⁰⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição... cit., p. 325.

²⁰⁵ ANA GABRIELA ROCHA, *O estatuto dos eleitos locais*, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ISABEL CELESTE FONSECA E JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (Coordenadores), Braga, 2013, p. 226.

Em suma, “não basta que haja órgãos locais para gerir assuntos locais, esses órgãos têm de ser constituídos democraticamente, de modo a expressar a vontade popular local”²⁰⁶ exercida por meio de sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos eleitores residentes na respetiva área.

3.6. Referendo local (art. 240.º CRP)

Verdadeiro contributo de incremento da democracia participativa, “o referendo local assume, no âmbito autárquico, um relevo particular, estreitamente ligado à noção de autonomia local (cf. o art. 2.º, n.º 2, 2ª parte, da Carta da Autonomia Local). A possibilidade de efectuar consultas sobre assuntos relacionados com a vivência diária das populações locais é uma forma de sensibilização dos cidadãos para a existência e necessidade de decisão de problemas que lhes são próximos, afigurando-se, por isso, tendencialmente mais mobilizadora do que a consulta que recaia sobre «questões de relevante interesse nacional», no âmbito do referendo nacional (art. 115.º da CRP)”²⁰⁷.

Importa recordar que “na sua versão original a Constituição de 1976 era claramente hostil ao referendo, que nem sequer reconhecia entre as formas de expressão e deliberação política. O referendo foi sendo paulatinamente introduzido na Constituição, tendo começado justamente pelo Poder Local na primeira revisão constitucional”²⁰⁸, que aconteceu em 1982. Essa “hostilidade” e “desconfiança suscitada pelo referendo local”²⁰⁹ decorria provavelmente por o mesmo ter sido utilizado durante o Estado Novo como “instrumento de ratificação de posições de determinados grupos de interesses”²¹⁰. É então em 1982 que se faz uma primeira abordagem ao instituto do referendo, ao abrir-se a porta à possibilidade de consultas directas pelos órgãos das autarquias locais. O art. 241.º - “Órgãos executivos e deliberativos”, no seu n.º 3, tinha a seguinte redação: “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, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer”. A Lei n.º 49/90, de 28 de abril, oito anos após, foi quem primeiro densificou o exposto na primeira revisão da CRP, isto no âmbito das “Consultas directas aos cidadãos eleitores a nível local”. A primeira referência expressa passa a acontecer apenas com a revisão constitucional de 1997 (15 anos após 1982), através do artigo 240.º, precisamente sob a epígrafe – “Referendo local”. Os dois números do artigo agora referido dizem que “as autarquias locais podem submeter a referendo dos respectivos eleitores matérias

²⁰⁶ JORGE MIRANDA, *As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012...* cit., p. 22.

²⁰⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I... cit., p. 516.

²⁰⁸ VITAL MOREIRA, *O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976...* cit., p. 291.

²⁰⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I... cit., p. 517.

²¹⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I... cit., p. 517.

incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer” (o 1.º), e que “a lei pode atribuir a cidadãos o direito de iniciativa de referendo,” (o 2.º). E assim se verifica no presente.

A Lei 4/2000, de 24 de agosto - “Regime Jurídico do Referendo Local” que sofreu acertos e alterações por diversas vezes, a última das quais pela Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de novembro, prescreve a operacionalidade do referendo local. Percebe-se ser assim um recurso que pode ser utilizado no âmbito das autarquias locais, com exceção daquelas cuja assembleia é constituída por plenário de cidadãos eleitores e por grupos de cidadãos, desde que recenseados na respetiva área (art. 2.º), sendo as matérias passíveis (ou não) de serem alvo de atenção referendária (art. 4.º e 5.º) e as condições em que os cidadãos eleitores dessa freguesia ou município podem propor a realização de um referendo local (art. 13.º e seguintes). Relevante é perceber em que condições o mesmo tem efeito vinculativo. Pois bem, tal sucede de acordo com o art. 219.º da Lei 4/2000, de epígrafe “Eficácia”. Este diz no seu n.º 1 que “resultados do referendo vinculam os órgãos autárquicos” e no n.º 2 que a “vinculação referida no número anterior depende de o mínimo de votantes ser superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento”. Verifica-se assim uma necessidade de participação de mais de metade dos eleitores inscritos, numa medida que se entende como algo questionável.

Este meio/recurso é tipicamente um “instrumento próprio da democracia directa”²¹¹ e aquando da sua consagração constitucional acreditava-se que utilizado “com peso e medida certamente, o referendo será uma forma de escutar a população, em especial quanto a questões estratégicas determinantes na arquitetura do futuro colectivo local”²¹². Sendo, como dito supra, um instrumento da democracia direta, questiona-se por vezes se os mesmos não vão, ou são, contra a democracia representativa. A questão não é de todo irrazoável, será até mesmo pertinente. Considerando-se as mais-valias que os mesmos podem trazer, no reforço da auscultação e participação cidadã, podem entender-se como um complemento, ou até uma confirmação/validação de políticas dos eleitos. Sabe-se que há um conjunto de enfermidades de que padece a participação cívica das comunidades, que adiante se irá procurar especificar (vide pág. 154), pelo que parece ser um meio que poderia e deveria ter uma maior utilização, que os mais de 20 anos já passados vieram demonstrar não ter tido.

Até ao presente houve uma utilização diminuta e bem longe de as populações serem escutadas para se pronunciarem sobre “questões estratégicas” como acima se citava, pois aconteceram em

²¹¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A democracia local (aspectos jurídicos)... cit., p. 60.

²¹² ANTÓNIO RAMALHO EANES, o Poder Local, in: in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, p. 172.

número muito reduzido de vezes, os primeiros dos quais na freguesia de Serreleis, concelho de Viana do Castelo (1999), acerca da localização de um polidesportivo e no município de Tavira (1999), este acerca da demolição de um reservatório de água já desativado. Ambos ainda realizados ao abrigo da possibilidade conferida de consulta direta aos cidadãos de uma dada autarquia. Posteriormente, apenas os municípios de Viana do Castelo (não integrar o município numa dada CIM - 2009), do Cartaxo (construção de um parque de estacionamento subterrâneo - 2011) e de Chaves (reabertura da ponte romana - 2020), bem como a freguesia de Milheirós de Poiares - Santa Maria da Feira (passarem a integrar o concelho de S. João da Madeira, deixando assim o de Santa Maria da Feira - 2012), o utilizaram, sendo que o mais recente em Chaves teve uma participação de apenas 12% dos eleitores inscritos, que recusou a pretensão (reabertura da ponte romana ao trânsito) a referendo por larga maioria de votos. O Município de Braga anunciou em 2019 ser sua intenção colocar a referendo local, a alienação do mais recente dos dois estádios que possui. Por sua vez o Município de Vizela viu ser adiado um, agendado que esteve para dezembro de 2020, por determinação da Comissão Nacional de Eleições devido à proximidade do ato eleitoral relativo às presidenciais em janeiro de 2021 e pela pandemia do COVID 19 que se manifestava em níveis muito elevados no território do concelho.

Perspetiva interessante por levar além a ideia quanto à utilidade de aplicação problemática do referendo é a de VITAL MOREIRA quando questiona “por que não estabelecer a obrigatoriedade do referendo para certas decisões autárquicas essenciais? [...] Penso que ele pode ter um papel dinamizador da democracia local, como forma de democracia directa.” E acrescenta que o “referendo local tem sido um fracasso” fundando tal afirmação na sua reduzida utilização e questiona “porquê este défice referendário? Primeiro, porque não há iniciativa popular local; segundo, porque os autarcas não gostam em geral de referendos.” Assim sendo e em defesa da sua interrogação inicial dá até o exemplo de situações em que poderia ser obrigatório a utilização deste meio: “aprovação dos PDM ou de certas grandes obras de maior impacto local”²¹³.

Alguma crítica merece o facto de estes só poderem ser validados com uma participação de mais de metade dos eleitores, quando a eleição dos órgãos representativos das autarquias locais não requer percentagem alguma para os mesmos poderem ser eleitos, agravada pelo facto de estes o serem para mandatos de 4 anos em que se vão tomar uma quantidade de decisões, ao invés do referendo que apenas se decide um assunto específico. Logo, a haver uma restrição deste tipo, deveria a mesma ser aplicada de forma inversa ao que sucede atualmente.

²¹³ VITAL MOREIRA, O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976... cit., p. 298.

Os referendos locais poderiam ser um meio de aproximar os cidadãos das decisões, de os levar a ser parte integrante, mas são pouco utilizados em Portugal, devido à falta de iniciativa destes, de menor envolvimento cívico para proporem temas de interesse comum a discussão e/ou participarem no próprio ato a referendo. O eventual excesso de burocracia na preparação dos mesmos e a acrescida necessidade de fiscalização da constitucionalidade e legalidade pelo Tribunal Constitucional (art. 25.º da Lei n. 4/2000), também tem funcionado como impedimento de alguns outros que haveria vontade de levar a cabo. Talvez por o TC usar “critérios particularmente severos na apreciação dos pedidos que lhe são apresentados”²¹⁴, tem recusado um sem número dos poucos que são propostas para se levarem a cabo.

Em suma e conforme descrito, e citando CARLA AMADO GOMES, “a história do referendo local em Portugal é fundamentalmente uma não história. [...] Não basta decretar a democracia participativa: é preciso fomentá-la. Tem que ser incentivada e não empecilhada através de obstáculos formais. [...] O referendo local é uma forma privilegiada de expressão das populações sobre assuntos que directamente lhes concernem, que estreitamente os unem e que solidariamente os responsabilizam. Participar reforça o sentimento de pertença à colectividade. [...] Não sendo uma prática enraizada em séculos de experiência - como na Suíça ou nos Estados Unidos da América - há que criar o “ambiente” propício a essa sedimentação”²¹⁵ pelo que a pergunta com que titulou artigo sobre o assunto, já em 2007, continua a ser deveras atual e pertinente - “referendo local: o medo de existir?”²¹⁶.

3.7. Poder Regulamentar (art. 241.º CRP)

O artigo que agora se trata (241.º da CRP) é explícito e claro, afirmando que “as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.” Os artigos 112.º, n.º 6 e 199.º, al. c), da CRP fazem de igual modo referência ao poder regulamentar do governo e o art. 227.º, n.º 1, al. d) é relativo a poder regulamentar das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Está-se, assim, perante “o poder regulamentar e que outros autores chamam de *faculdade regulamentária*”, como uma das “principais manifestações do poder administrativo”²¹⁷, sendo claro ser este “poder regulamentar uma expressão da autonomia local (*autonomia normativa*), [...] sendo a sua forma de [...] regular por via das normas as questões da sua competência”²¹⁸.

²¹⁴ CARLA AMADO GOMES, Referendo local: o medo de existir? In: *Direito Local e Regional*, n.º 00 outubro/dezembro de 2007, Braga, 2007, p. 27.

²¹⁵ CARLA AMADO GOMES, Referendo local: o medo de existir... cit., p. 27.

²¹⁶ CARLA AMADO GOMES, Referendo local: o medo de existir... cit., p. 27.

²¹⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. II... cit, p. 18.

²¹⁸ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 895.

Verifica-se que este “poder constitucionalmente conferido, permite às autarquias locais elaborar regulamentos que possam através de medidas adequadas, ordenar a vida local por forma a obter uma mais correta satisfação das necessidades coletivas da respetiva comunidade”²¹⁹.

Este “poder regulamentar próprio, deve ser interpretado no contexto da *autonomia administrativa territorial* consagrada como princípio da organização do estado.” Representa a “garantia de uma reserva de normação e a imposição ao legislador da definição de uma zona de *competência normativa exclusiva* dos entes autárquicos”²²⁰. Tem de se ter presente que este poder ao ser entendido como decorrência da autonomia inerente às autarquias locais, torna-se óbvio que esta não se esgota no poder normativo, antes pelo contrário, é mais uma forma de afirmar em conjunto com outras, nomeadamente os meios financeiros para poder cumprir cabalmente as atribuições e competências que lhe estão adstritas. De nada serviria o poder regulador de interesses próprios se sucumbisse em domínios complementares como já escrito²²¹.

A relevância deste poder é ainda significativa, sendo melhor entendida, imaginando que este não existia e então seria perceptível o quão grave seria a limitação da “liberdade de ação das autarquias locais que estariam impedidas de disciplinar, de acordo com os seus interesses, as matérias administrativas onde tal necessidade mais se fizesse sentir”²²². Isso poderá suceder se o legislador ordinário esvaziar de competências, eliminando por completo “*um qualquer grau de primariedade* no que respeita às competências dos órgãos das autarquias locais na prossecução de atribuições destas [...]. Por *primariedade*, refire-se a uma natureza não meramente executiva das competências dos órgãos autárquicos, sendo tal noção relevante em particular no que respeita às competências regulamentares. Ou seja, as competências dos órgãos autárquicos são primárias quando se lhes encontra associado *um poder de conformação material próprio no âmbito de determinadas atribuições*. [...] O reconhecimento legislativo de um conjunto de atribuições aos órgãos autárquicos, mesmo que muito amplo, pode ser inteiramente esvaziado na prática, no caso de não ficar aberto um poder de conformação material correspondente, ou seja, se o Estado interferir normativamente em termos muito densos nos domínios em causa, esgotando a “regulação” correspondente. Na ausência de primariedade, deixa de estar em causa uma verdadeira auto-determinação de uma comunidade de interessados, para passar a estar em

²¹⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição... cit., p. 220.

²²⁰ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Autonomia regulamentar e reserva de lei...* cit., pp. 21 e 22.

²²¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição... cit., pp. 220 e 221.

²²² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...* cit., p. 291.

causa algo de inteiramente distinto: uma hetero-determinação, ou seja, uma mera execução, aplicação ou pormenorização de uma auto-determinação alheia”²²³.

Releva ainda que o “seu exercício implica a formação de um direito local [...] que é ao mesmo tempo expressão e instrumento (na medida que permite uma melhor actuação) da autonomia”²²⁴.

Sabe-se que os regulamentos vieram assumir a partir de meados do século XX, no plano do direito local, um papel de relevo em substituição das posturas, que o tinham até então²²⁵. E que se caracterizam como “norma *geral* (com destinatários indeterminados) e *abstracta* (aplicável a situações da vida indeterminadas), de *execução permanente* (“vigência sucessiva”) [...]”²²⁶ e que são fonte (secundária) de direito, autónoma, colocados abaixo da lei, segundo a hierarquia das fontes de direito²²⁷.

Os regulamentos provenientes das autarquias locais podem considerar-se como externos no que à sua eficácia diz respeito, por regularem relações intersubjetivas e podem classificar-se como regulamentos independentes autónomos²²⁸. As autarquias também poderão emanar regulamentos executivos (quando “o legislador remete para as autarquias locais a regulamentação de determinadas matérias”²²⁹), podendo até estar sujeitos a certos pressupostos e limitações. Mesmo assim “constituem os regulamentos um produto da actividade da Administração, indispensável ao funcionamento do Estado moderno, [...] porque viabilizam o enquadramento normativo da respectiva actividade e, desse modo, a tomada em consideração das diferentes especificidades regionais, locais [...]”²³⁰.

Em síntese, constata-se que “a esfera de poder regulamentar autárquico constituirá uma *zona de competência exclusiva*, na medida em que vise a satisfação de *interesses próprios*, no cumprimento de *tarefas próprias* e mediante o uso de *poderes próprios* dos entes locais.” Não deixando de se ter presente que a “existência de interesses próprios é elemento diferenciador das autarquias locais relativamente a outros entes públicos”²³¹.

Pertinente é saber como é utilizado este poder pelas freguesias. Desde logo deve ter-se por presente que estas devem observar e respeitar também e segundo o art. 241.º da CRP, os “regulamentos emanados das autarquias de grau superior, ou das autoridade com poder tutelar”, com reforço no art.

²²³ LUÍS PEREIRA COUTINHO, O problema das atribuições e competências das autarquias locais (e do seu possível esvaziamento), estudo correspondente a exposição a proferir no V Curso de Pós-Graduação em Direito das Autarquias Locais, organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas e coordenado pelos Senhores Professores Doutores Jorge Miranda e José de Melo Alexandrino, Lisboa, 2009, pp. 12 e 13.

²²⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais... cit., p. 291.

²²⁵ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., p. 32.

²²⁶ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, Lições de Direito Administrativo... cit., p. 130.

²²⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. II... cit., p. 18.

²²⁸ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, Lições de Direito Administrativo... cit., p. 135.

²²⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais... cit., p. 292.

²³⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. II... cit., p. 147.

²³¹ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, Autonomia regulamentar e reserva de lei... cit., p. 23.

138.º, n.º 2 do CPA, que dispõe “os regulamentos municipais prevalecem sobre os regulamentos das freguesias, salvo se estes configurarem normas especiais” (o n.º 1 do preceito agora citado faz o mesmo raciocínio entre os regulamentos do governo relativamente aos regionais ou municipais). Este normativo não infere hierarquia, como infra se explicitará e deve, de acordo com a doutrina, estar em causa apenas uma mera preferência aplicativa e só admissível em matérias que sejam de competência concorrente, avaliando caso a caso a situação, “devendo privilegiar-se os princípios de *cooperação* e de *coordenação* de interesses nacionais e locais contra uma conceção “estatista” e centralizadora da administração pública”²³². Assim, para além desta, chame-se, “limitação” decorrente dos preceitos citados, verifica-se que o uso pelas freguesias deste poder, é manifestamente reduzido, comparativamente aos municípios, pois a feitura de regulamentos acontece apenas em curtos domínios, quase que apenas os internos.

3.8. Tutela administrativa (art. 242.º CRP)

Aspeto “importante a reter é que autonomia não significa desprendimento ou total independência relativamente ao órgão superior da Administração Pública – o Governo –, ao qual compete precisamente”²³³, «dirigir os serviços e a atividade da Administração direta do Estado, civil e militar, superintender na Administração indireta e exercer a tutela sobre esta e a Administração autónoma», isto nos termos do artigo 199.º, alínea d), da CRP. A tutela administrativa é assim um “tipo de controlo em sentido estrito a que ficam sujeitas as autarquias locais”²³⁴. Neste âmbito e decorrente do artigo 242.º da CRP, aqui em análise, vigora a Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (Lei de Tutela).

A determinação do conceito de tutela administrativa pode ser o de que “consiste no *conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação*”²³⁵. Quanto ao fim, a tutela pode ser de mérito ou de legalidade. No primeiro caso, ocorre quando “visa controlar o mérito das decisões administrativas da entidade tutelada”. Já no segundo “é a que visa controlar a legalidade das decisões da entidade tutelada”²³⁶. Nesta espécie de tutela, verifica-se apenas se a decisão tomada está de acordo com a lei (“o conceito de lei tem aqui um âmbito amplíssimo”²³⁷ que vai até aos próprios regulamentos editados pelas próprias autarquias) não sendo relevante se a decisão é acertada ou não, conveniente ou inconveniente.

²³² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo...* cit., p. 141.

²³³ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *É necessário repensar a autonomia local...* cit., p. 258.

²³⁴ ISABEL CELESTE FONSECA, *A tutela do Estado sobre as autarquias locais: comedida ou sem medida(s)?*, in: *Direito das Autonomias (Locais) - Estudos Reunidos*, Braga, 2019, p. 167.

²³⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I... cit., p. 729.

²³⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I... cit., p. 731.

²³⁷ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da...* cit., pp. 896 e 897.

Aqui “a tutela não visa dirimir um litígio, nem quando exprime a aprovação ou a autorização para a prática de um acto, nem quando dissolve um órgão imputando-lhe a prática de um acto especialmente grave. De resto traduz-se sempre na prática de actos administrativos. [...] movida, no entanto pelo impulso dos interesses públicos que ao órgão tutelar cumpre prosseguir e não pelo interesse na justiça, na paz social sobre as relações convertidas”²³⁸

A diferença de uma para a outra é relevante, sendo que no caso do poder local e segundo o artigo em apreço, no seu n.º 1, apenas é considerada “a verificação do cumprimento da lei”. Tal acontece a partir de revisão da CRP, “[...] embora na versão inicial da Constituição não estivesse limitada à tutela de legalidade, isso vai ser esclarecido em 1982, abolindo-se a tutela de mérito das autarquias locais. Além disso, a lei foi restringindo progressivamente o âmbito e a intensidade da tutela governamental”²³⁹. Compreende-se tal medida, pois a “autonomia local seria gravemente lesada se as autarquias locais estivessem sujeitas a uma tutela de mérito sobre as suas deliberações, necessitando aquelas para atuarem legalmente de autorização ou aprovação dos seus atos pelo Governo”²⁴⁰. Constata-se então, que “definido de uma forma positiva, o conceito constitucional de tutela designa uma função administrativa de controlo [...] e apesar de integrarem a administração autónoma, as autarquias não estão isentas de tutela administrativa”²⁴¹.

Como é sabido “existe administração autónoma quando uma determinada esfera da administração está confiada, em maior ou menor medida, aos próprios interessados, que assim se *auto-administram*, em geral por intermédio de um órgão ou organismo representativo”²⁴², ou ainda a de que será “aquela que prossegue interesses próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas actividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Governo. [...]. O único poder que constitucionalmente o Governo pode exercer sobre a administração autónoma é o *poder de tutela* (art. 199.º, n.º 2 e art. 242.º da CRP), [...], que não permite *dirigir* nem *orientar* as entidades a ele submetidas”²⁴³.

A forma como a tutela foi prevista pelo legislador concede ampla liberdade à ação das autarquias “e mais tarde vai verificar como agiram. Esta atuação *a posteriori* não permite [...] remediar na maior parte das vezes as ilegalidades cometidas e assim se compreende que a lei de tutela não seja dirigida aos atos, mas sim às pessoas e aos órgãos, o que é de criticar”²⁴⁴. Em sentido de sugestão aparece o

²³⁸ ANDRÉ FOLQUE, A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e... cit., p. 238.

²³⁹ VITAL MOREIRA, O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976... cit., p. 285.

²⁴⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais, 2ª edição... cit., p. 234.

²⁴¹ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., pp. 896 e 897.

²⁴² VITAL MOREIRA, Administração Autónoma e Associações Públicas... cit., p. 46.

²⁴³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo... cit., pp. 360 e 361.

²⁴⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais, 2ª edição... cit., p. 235.

desejo para que, em futura revisão constitucional, se possa considerar a possibilidade de inclusão de “alguns casos de tutela de mérito que se afiguram inteiramente justificados (por ex., em matérias como a defesa do património cultural, a protecção do ambiente, o urbanismo, etc.). Este tipo de intervenções existe praticamente em todos os países democráticos europeus”²⁴⁵.

A tutela, percebe-se então, “não envolve a possibilidade de fixar, ativamente, diretivas e recomendações sobre a atuação das entidades integradas na Administração, mas apenas a de controlar aquela atuação”²⁴⁶. Verifica-se que “o exercício da tutela administrativa é feito a posteriori, através de inspecções, inquéritos e sindicâncias. No que respeita à gestão patrimonial e financeira, esta tutela tem por objecto a verificação do cumprimento da lei, nomeadamente do plano de actividades, orçamento e respectiva execução, contabilidade, criação, liquidação e cobrança de receitas, autorização, liquidação e pagamentos de despesas, endividamento, gestão patrimonial e obrigações perante o fisco”²⁴⁷.

ISABEL CELESTE FONSECA, reflete *per se* a partir do pensar de outros autores, sobre a eventual “possibilidade e da necessidade de dotar o Estado de (novas) medidas de tutela sobre o poder local”²⁴⁸. Questiona-se mesmo se em futura nova lei de tutela, a mesma não deveria alargar a sua intervenção a outros tipos de tutela, considerando mesmo que “não parece fora de causa a defesa da tutela revogatória e substitutiva pelo menos nos domínios de exercício das atribuições do Estado que foram delegadas nas autarquias”²⁴⁹.

Compreendidos os limites formais que a tutela pode comportar sobre as autarquias locais, importa perceber a que ponto pode corresponder ainda com a realidade presente de uma “tutela indirecta”, conforme o escrevia BAPTISTA MACHADO em 1982. Fazia-o, em seu entender, por existir um “controlo que o Estado detém pelo facto de dependerem dele os meios indispensáveis (subsídios, empréstimos, pessoal técnico, etc.) às autarquias locais quando estas pretendem executar as suas decisões sujeitas de facto as ditas autarquias a uma «tutela indirecta» do Estado que torna a liberdade (autonomia) delas mais teórica do que efectiva. Pode mesmo dizer-se que uma tal tutela indirecta é susceptível de aproximar a tutela do poder hierárquico, por representar um poder, indirecto mas eficaz, de fazer respeitar ordens. [...]”²⁵⁰. Este pensar vem dos anos oitenta do séc. XX, sendo que se considera que o cerne da questão se mantém atual, passadas quatro décadas, pois continua a existir um conjunto

²⁴⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., pp. 548 e 549.

²⁴⁶ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, É necessário repensar a autonomia local... cit., p. 258.

²⁴⁷ JOÃO BILHIM, A governação nas autarquias locais... cit., p. 13.

²⁴⁸ ISABEL CELESTE FONSECA, A tutela do Estado sobre as autarquias locais... cit., p. 171.

²⁴⁹ ISABEL CELESTE FONSECA, A tutela do Estado sobre as autarquias locais... cit., p. 172.

²⁵⁰ JOÃO BAPTISTA MACHADO, Participação e descentralização... cit., p. 26.

de mecanismos complementares de relação com o Estado que vão além das que estão desde logo asseguradas por lei, colocando assim, uma relação de dependência que origina a citada tutela indireta.

3.9. Pessoal das autarquias locais (art. 243.º CRP)

Este preceito com a epígrafe atual passou a integrar a Constituição aquando da revisão de 1982. Na de 1976 havia previsão no art. 244.º cuja epígrafe era - “Quadro geral de funcionários” e que se encontrava dentro do Título VIII - “Poder local”.

A distinção do artigo Aprovado pela Assembleia Constituinte para o atual, encontra-se precisamente no facto de inicialmente no n.º 1 desse artigo se referir que “a fim de coadjuvar as autarquias locais e garantir a eficiência da sua acção, será organizado, na dependência do ministério competente, um quadro geral de funcionários, incluindo técnicos das especialidades de interesse para a administração local.” Fica evidente que esse quadro de funcionários ficaria “na dependência do ministério competente”, apesar de no n.º 2 do mesmo artigo se dizer que “a nomeação dos funcionários administrativos integrados no quadro geral para os lugares das autarquias locais dependerá da audiência destas.”

Verificava-se ser “esta norma claramente fundada no respeito pelo princípio da autonomia das autarquias locais”²⁵¹, só que se entendeu na primeira revisão ocorrida, inverter esse pressuposto, dando desde logo às autarquias locais a responsabilidade pela criação e gestão dos seus quadros de pessoal, no que é marcadamente “um dos elementos da sua autonomia. Os funcionários das autarquias não são funcionários do Estado, mas delas mesmas; cada autarquia tem um corpo próprio de funcionários, independente do Estado e do das demais autarquias. Por outro lado, as autarquias podem criar autonomamente, nos limites da lei, os seus quadros de pessoal necessário para a gestão das suas actividades, segundo o princípio da liberdade de escolha do sistema de organização”²⁵².

O atual artigo 243.º, n.º 2 determina que será aplicado “aos funcionários e agentes da administração local o regime dos funcionários e agentes do Estado, com as adaptações necessárias, nos termos da lei.” Verifica-se assim que mais importante do que a entidade empregadora “pertencer à administração local ou central, obedecem ao mesmo estatuto de direitos e deveres”²⁵³.

²⁵¹ ANA FILIPA MAGALHÃES E MARIA LEITÃO PEREIRA, Um olhar sobre a evolução do regime legal dos trabalhadores das autarquias locais na Constituição da República Portuguesa, in: *Democracia e Poder Local*, ISABEL CELESTE FONSECA (Coord.), Braga, 2017, p. 11.

²⁵² JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 899.

²⁵³ ANA FILIPA MAGALHÃES E MARIA LEITÃO PEREIRA, Um olhar sobre... cit., p. 13.

Os artigos 269.º - Regime da função pública e 271.º - Responsabilidade dos funcionários e agentes, ambos da CRP, expressam um conjunto de direitos e deveres que estão adstritos os funcionários abrangidos por tal regime.

3.10. Princípio da Reserva de Lei (art. 164.º e 165.º CRP)

O legislador “reservou para a Assembleia da República 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 diretamente respeitantes às autarquias locais”²⁵⁴, para com quem manifestou um cuidado particular.

Os artigos 164.º e 165.º da CRP determinam as matérias cujo âmbito de reserva da Assembleia da República será absoluto ou relativo e onde se expressa o “importantíssimo princípio da reserva de lei em matéria de autarquias locais”²⁵⁵.

A CRP integra na reserva absoluta (art. 164.º): regime do referendo local - *alínea b)*; a legislação sobre eleições dos titulares dos órgãos do poder local - *alínea l)*; estatuto dos titulares dos órgãos do poder local - *alínea m)*; criação, extinção e modificação de autarquias locais e o respetivo regime - *alínea n)*; regime geral de elaboração e organização dos orçamentos das autarquias locais - *alínea r)*. Por sua vez, coloca no âmbito da reserva relativa (art. 165.º), que comporta a possibilidade de autorização legislativa ao Governo, as seguintes matérias: estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais - *alínea q)*; participação das organizações de moradores no exercício do poder local - *alínea r)*; regime e forma de criação das polícias municipais - *alínea aa)*²⁵⁶.

Existem ainda algumas matérias que o legislador reforça a sua relevância fazendo com que as mesmas tenham necessidade de aprovação por dois terços dos deputados presentes em assembleia, conforme o expresso no art. 168.º, n.º 6: as normas que disciplinam o disposto no n.º 2 do artigo 118.º, que se prende com a limitação de mandatos dos titulares de cargos públicos - *alínea b)*; as disposições das leis que relativas ao sistema e método de eleição dos órgãos previstos no n.º 3 do artigo 239.º, que são as que regulam a composição e a designação do respetivo presidente dos órgãos executivos das autarquias locais (município e freguesia).

²⁵⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição... cit., p. 235.

²⁵⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I... cit., p. 425.

²⁵⁶ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, Artigos 164.º e 165.º.

Cap. 4 - AUTARQUIAS LOCAIS

4.1. O significado

A palavra “autarquia” provém do grego (“*autarkheia*”) e significa, entre várias possibilidades, “autossuficiência, autonomia, independência” ou “comandar a si mesmo”²⁵⁷. Em Portugal tem aplicação em situações distintas do saber (Direito, Economia, Filosofia,...), sendo que no Direito, o sentido que lhe é dado, é, entre outras variantes próximas a esta que agora se dá a conhecer, o de uma entidade administrativa com órgãos próprios e que atua com autonomia em relação ao poder central.

Em termos práticos, pode afirmar-se que “na sua raiz etimológica, o termo autarquia significa auto-suficiência, independência, a característica daquele que se basta a si próprio”²⁵⁸.

Por sua vez a palavra “local” provém do latim (“*localis*”) e significa “lugar, localidade, sítio” ou “um lugar ou região determinada”.

A Constituição de 1933 utilizou pela primeira vez a expressão *autarquias locais*²⁵⁹, sendo “caso para dizer que elas receberam a designação quando justamente deixaram de ser verdadeiras autarquias. O esvaziamento do sentido autárquico da expressão autarquias locais foi tal, que quando, depois da revolução de 1974, se teve de restaurar um genuíno conceito de autarquia local houve necessidade de tautologicamente assegurar a «autonomia das autarquias locais» (CRP, art. 6º-1)”²⁶⁰.

4.2. O conceito

A atual organização da administração local autónoma, tem a sua origem na revolução liberal (1820) e em todo o período de convulsões posterior, sendo que foi por via italiana que se deu “a importação do conceito autarquia [...] para designar a capacidade de entidades administrativas distintas do Estado de administrarem os seus próprios assuntos”²⁶¹. Sucede que “tradicionalmente, a gestão e provisão de serviços públicos locais é conferida às autarquias locais, incumbindo ao município o grosso dessas responsabilidades”²⁶².

²⁵⁷ Consulta online em: <https://dicionario.priberam.org/autarquia> e <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/autarquia>

²⁵⁸ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 94.

²⁵⁹ JORGE MIRANDA, *As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012...* cit., p. 20.

²⁶⁰ VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas...* cit., p. 97.

²⁶¹ VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas...* cit., p. 94.

²⁶² LUÍS TEIGA BARROS, *Governação local: fragmentação, endividamento e controlo*, in: *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, PAULO TRIGO PEREIRA, RUI DIAS E MIGUEL ALMEIDA (Coordenadores), Coimbra, 2016, p. 123.

A Constituição deixa expresso no seu art. 235.º, sob a epígrafe “Autarquias locais”, no seu n.º 1, que “A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”, para que, no n.º 2, especifique e defina que “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.” DIOGO FREITAS DO AMARAL apresenta, a partir do artigo agora citado, uma definição de autarquias locais: “são pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscções do território nacional e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes”²⁶³. Esta definição agora exposta “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”²⁶⁴. Autores distintos não convergem quanto ao número de elementos constitutivos que integram o conceito, variando entre os dois e os cinco elementos essenciais (quatro é o número maioritariamente aceite), sendo que dois são relativamente unânimes a todos: «a comunidade de residentes e o território»; por sua vez os «interesses próprios» é elemento relativamente comum aos vários autores²⁶⁵.

Esta expressão de «interesses próprios das populações» “não tem antecedentes na nossa história constitucional”²⁶⁶, pois a CRP de 1976 foi a primeira a adotá-la. E é precisamente este elemento constitutivo do conceito de autarquia local que pode levantar a dúvida do que o torna distintivo e qual o seu alcance, “apesar de lhe ser reconhecida a função de valor principal (André Gonçalves Pereira), de fundamento da existência das autarquias locais (Freitas do Amaral) e de fundamento da autonomia local (Paulo Otero), é o que levanta mais dificuldades, desde logo pela inevitável e nem sempre clara relação com o problema das atribuições das autarquias locais”²⁶⁷. Quando até é “claro que entre os interesses próprios das populações locais e os interesses gerais da colectividade nem sempre é fácil traçar a linha divisória”²⁶⁸. Desde logo, “são, sem dúvida, interesses públicos, quer à luz de um critério formal, por serem confiados a pessoas colectivas públicas, quer ainda de um ponto de vista substantivo, por representarem uma aspiração ao bem comum, definido segundo um modo jurídico, de racionalidade, e orientado por uma ideia comunitária de justiça”²⁶⁹. A jurisprudência deu o seu contributo para clarificar o sentido a atribuir-lhe, nomeadamente no: “foram entendidos ora como assunto que esgote os seus efeitos

²⁶³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I ... cit., p. 408.

²⁶⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais... cit., p. 259.

²⁶⁵ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., p. 110.

²⁶⁶ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., p. 124.

²⁶⁷ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., p. 123.

²⁶⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I ... cit., p. 412.

²⁶⁹ ANDRÉ FOLQUE, A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e... cit., p. 72.

no círculo local respectivo ou uma tarefa que se relacione específica e directamente com uma certa comunidade local e esta a possa realizar em auto-responsabilidade e autonomia (Parecer n.º 3/82 da Comissão Constitucional), ora como «aquelas tarefas que têm a sua raiz na comunidade local ou têm uma relação específica com a comunidade local e que por esta comunidade podem ser tratadas de modo autónomo e com responsabilidade própria (Acórdão n.º 432/93)”²⁷⁰.

Ainda no domínio das dúvidas se levantaria a questão de saber se o legislador se limitaria ao reconhecimento dos interesses próprios das autarquias como “uma missão meramente declarativa” ao “reconhecer-lhes uma natureza originária pré-estadual e pré-constitucional”²⁷¹. O autor da citação anterior discorda de tais pressupostos, seguindo-se tal linha de raciocínio, até porque “para haver “tarefas administrativas próprias” estas não precisam de ser “originárias” nem “pré-estaduais”. Também elas são atribuídas pela Constituição ou pela lei do Estado”²⁷², pois na verdade “só o Estado pode ser reconhecido como centro de poderes públicos anterior e pressuposto da Constituição”²⁷³.

Evidencia-se que os órgãos das autarquias “definem ou exprimem e representam um interesse próprio - o interesse coletivo da comunidade autárquica - e prosseguem tal interesse coletivo específico através de uma vontade com poder de autodeterminação”. Assim, está-se perante interesses distintos de autarquia para autarquia e diferentes “do interesse geral dos cidadãos do Estado”. Logo, “órgãos do estado e órgãos da autarquia representam, pois, interesses e vontades distintas”²⁷⁴.

Releva ter presente que “são todas e cada uma delas, pessoas coletivas distintas do Estado. As autarquias locais não fazem parte do Estado, não são o Estado, não pertencem ao Estado. São entidades independentes e completamente distintas do Estado – embora possam ser por ele fiscalizadas, controladas ou subsidiadas”²⁷⁵. Perceciona-se que “a sua origem, razão de ser, função e metas começam e acabam na área geográfica da respectiva circunscrição territorial”²⁷⁶, que assim assume uma “tripla função: a de identificar a autarquia local [...], definir a população [...] e delimitar as atribuições e as competências da autarquia e dos seus órgãos, em razão do lugar”²⁷⁷.

Convém referir que “devem actuar de acordo com a lei e por isso estão sujeitas a um controlo para verificação do cumprimento desta”²⁷⁸, ou seja, a tutela de legalidade por parte do Estado. Por fim, fica claro que “elas exprimem uma particular organização do Estado a nível das comunidades locais, nos

²⁷⁰ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 125.

²⁷¹ ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e...* cit., p. 77.

²⁷² VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas...* cit., p. 81.

²⁷³ ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e...* cit., p. 77.

²⁷⁴ JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Participação e descentralização...* cit., p. 15.

²⁷⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. I ...* cit., p. 408.

²⁷⁶ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo das Autarquias Locais...* cit., p. 16.

²⁷⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. I ...* cit., p. 410.

²⁷⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A difícil democracia local e o contributo...* cit., p. 96.

termos da qual estas constituem organizações dotadas de órgãos representativos eleitos, com poderes para levar a cabo tarefas de interesse para as respectivas populações [...] ²⁷⁹.

Verifica-se que em Portugal a organização autárquica compreende no presente, apenas as freguesias e os municípios, devendo evoluir, a seu tempo, para um sistema em que acrescente as regiões, conforme previsão constitucional. Não há hierarquia de uma em relação à outra (município *vs.* freguesia), mantendo a sua independência, possuindo cada qual as suas atribuições e competências e órgãos próprios, elemento desde logo distintivo, entre os vários que perante “figuras afins, como as áreas metropolitanas” ²⁸⁰, entre outras, se lhes pudesse confundir ou equivaler.

As autarquias locais apresentam um conjunto de “caracteres distintivos que permitem uma fácil diferenciação não só no confronto com as demais pessoas coletivas territoriais e as pessoas coletivas públicas autónomas que lhe estão mais próximas, como relativamente a um conjunto de entes afins. [...]” ²⁸¹. Sendo Portugal um “Estado unitário” (art. 6.º, n.º 1 da CRP), é a mesma Constituição que “sem contrariar o princípio da unidade do Estado, permite qualificar a Administração [...] como policêntrica e funcionalmente descentralizada e desconcentrada”, sendo assim “um modelo pluralista. [...] O estado é, cada vez menos, o detentor do monopólio da prossecução do interesse público, pelo que, para as necessidades coletivas sejam prosseguidas com efetividade, seria impensável conceber que uma só entidade, numa lógica absolutamente centralizadora, conseguisse executar esse propósito no plano nacional, regional e local” ²⁸².

As autarquias são confortadas com uma garantia institucional da autonomia local ampla. Ela garante a existência da organização autárquica (não podendo a lei eliminá-la em nenhuma parte do território), o autogoverno (órgãos próprios, a autodeterminação (liberdade de condução da política autárquica), um mínimo razoável de atribuições (que não podem ser esvaziadas por lei), a disposição de meios financeiros próprios adequados. Esta garantia pressupõe um *núcleo essencial* que não pode ser diminuído ou eliminado por lei, num sentido de proibição de medidas que levem a corte arbitrário, parcial ou total, da autonomia local ²⁸³. São entendidos como “elementos mínimos do conceito” ²⁸⁴.

As autarquias locais são “importantíssimas no conjunto da economia nacional, cabendo-lhes importantes tarefas em concorrência ou colaboração com o Estado, pelo que é difícil encontrarmos uma

²⁷⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A difícil democracia local e o contributo...* cit., pp. 95 e 96.

²⁸⁰ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 107.

²⁸¹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 105.

²⁸² CLÁUDIA FIGUEIRAS (Coord.), ISABEL CELESTE FONSECA, RAQUEL CARVALHO, ANA RAQUEL MONIZ, JULIANA FERRAZ COUTINHO E MATEUS AREZES NEIVA, *Organização e funcionamento dos órgãos das autarquias locais*, in: *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO (Coord.), Braga, 2017, pp. 20 e 21.

²⁸³ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República...* cit., p. 883.

²⁸⁴ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 79.

competência exclusiva de um só nível de autoridade. Como tal, a autonomia local constitui uma forma de consolidar a democracia e contrabalançar a predominância crescente do poder executivo”²⁸⁵.

Em síntese, “autarquias locais pressupõem, para a Constituição, democracia local. Não basta que haja órgãos locais para gerir assuntos locais, esses órgãos têm de ser constituídos democraticamente, de modo a expressar a vontade popular”²⁸⁶. Em Portugal foram constitucionalmente previstas com um sistema de governo local aproximado do dualista. Neste modelo, “contrariamente ao modelo monista, quer o órgão executivo, quer o órgão deliberativo, são eleitos por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na respetiva autarquia”²⁸⁷. Ora o nosso sistema é aproximado porque o agora escrito tem aplicação plena nos municípios, mas a junta de freguesia, é exceção, pois é eleita a partir da assembleia de freguesia, ao contrário do executivo municipal e ambas as assembleias (municipal e de freguesia).

4.3. Espécies

A institucionalização do Estado de Direito Democrático, que a CRP concretizou em 1976, permitiu que desde essa data estejam expressamente previstos três tipos de autarquias locais conforme o diz de forma evidente e clara o art. 236.º, n.º 1 desse diploma: “no continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas”. Fica claro que o legislador constituinte desejou fechar o leque de opções ao quantificar de forma clara quais são as autarquias locais, parecendo existir uma espécie de *numerus clausus* pelo que em função dele, não podem ser criadas outras²⁸⁸. Ora, “sendo três os tipos de autarquias locais identificados na Constituição, esta não determina, porém, de forma expressa, uma qualquer gradação entre elas, ou seja, não diz que a freguesia é a autarquia local de grau inferior, o município a que tem o grau a seguir a região administrativa a de grau de topo. Mas não se vê que possa ser de outro modo. Aliás, para ser de outro modo, a Constituição deveria dizê-lo. Ao não o fazer, remete para o que é mais evidente, ou seja, o de o grau das autarquias se medir pelo seu território e população”²⁸⁹.

Relacionam-se entre si com total independência, pois “não existe qualquer hierarquia entre as autarquias locais, nem qualquer relação orgânico-estrutural entre elas. [...] Trata-se de estruturas sobrepostas independentes, embora a circunscrição territorial das regiões seja naturalmente composta

²⁸⁵ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, A CEAL e sua transposição para o ordenamento... cit., p. 29.

²⁸⁶ JORGE MIRANDA, As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012... cit., p. 22.

²⁸⁷ ISABEL CELESTE FONSECA, RAQUEL CARVALHO, ANA RAQUEL MONIZ, JULIANA FERRAZ COUTINHO, MATEUS NEIVA E CLÁUDIA FIGUEIRAS (coord.), Organização e funcionamento dos órgãos das autarquias locais, in: *Direito das Autonomias (Locais) - Estudos Reunidos*, Braga, 2019, p. 90.

²⁸⁸ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, Governo e Administração Local... cit., p. 23.

²⁸⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As Freguesias em Portugal... cit., p. 23.

por circunscrições territoriais municipais e a dos municípios por circunscrições territoriais de freguesia”²⁹⁰. A prática imanente desse preceito demonstra a existência de uma “estrutura da governação territorial local a assentar num sistema dualista, freguesias e municípios. [...] Nestes dois níveis de governação local, os municípios têm sido o ente fundamental na gestão de serviços públicos, com o crescente reforço das suas competências em novos domínios [...]. No que diz respeito às freguesias (sem prejuízo da heterogeneidade e diversidade que as mesmas representam), sendo o nível mais próximo da população respetiva, estas conhecem melhor e vivem intensamente os seus anseios, aspirações e interesses. Esta especial proximidade, porém, nem sempre tem permitido dar resposta às aspirações das populações respetivas e, em alguns casos, a falta de escala e de recursos inerentes tem relegado a freguesia para um papel secundário, transformando-a exclusivamente num ““braço”” administrativo de aparente apoio à população”²⁹¹.

O “modelo de governação territorial descentralizada previsto na Constituição, como é sabido, ficou desfocado pela falta de concretização do escalão regional previsto”²⁹². A institucionalização das regiões administrativas, como um nível supramunicipal, não ocorreu até à presente data, pelas mais diversas razões. É assim um processo inacabado, este da constituição das autarquias locais no que ao continente diz respeito, por ausência das regiões administrativas.

O art. 4.º, precisamente sob a epígrafe - Princípios gerais - da Lei n.º 75/2015, de 12 de setembro - Regime Jurídico das Autarquias Locais, especifica que “a prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado”. Este conjunto de princípios funcionam como guias pelos quais as autarquias locais se devem orientar e reger na relação com o Estado, com os seus pares e os cidadãos por quem são razão de existência. Serve ainda, por sua vez, e numa perspetiva inversa, como limite à atuação do Estado, no que diz respeito a uma conduta que conduza a um eventual esvaziamento das áreas de intervenção dos entes locais.

No presente existem 308 municípios e 3091 freguesias (eram 4259 até 2013, antes da reforma administrativa que as envolveu). Por norma em cada município há diversas freguesias, confirmam-no os cerca de 250 que possuem no seu espaço territorial entre 2 a 20 freguesias. A exceção para menos está

²⁹⁰ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República...* cit., p. 885.

²⁹¹ MANUELA GOMES, *As freguesias no contexto dos diferentes níveis de governação infranacional*, in: *As Freguesias na Organização do Estado*, CARLOS JOSÉ BATALHÃO (Coord.), Lisboa, 2016, pp. 78 e 79.

²⁹² LUÍS BRAGA DA CRUZ, *Prefácio...* cit., p. 9.

nos apenas seis (Alpiarça, Barrancos, Castanheira de Pêra, Porto Santo, S. Brás de Alportel e S. João da Madeira), em que a totalidade do município corresponde a uma única freguesia. Há ainda um município, em cujo território não há freguesia instituída, o do Corvo, na ilha com o mesmo nome, integrando este a Região Autónoma dos Açores.

4.3.1. Regiões Administrativas

As regiões administrativas consideradas como ente local surgem apenas com a CRP de 1976. Até então no período moderno, entendido como iniciando no período pós 1820, foram vigorando os distritos (instituídos logo na Constituição de 1822, como “criação do regime liberal”²⁹³) e as províncias (com referência expressa na Carta constitucional de 1826), opções distintas de liberais e absolutistas, naquele tempo. Neste período de cerca de dois séculos, constata-se a “dificuldade de instituição de um nível autárquico supramunicipal”²⁹⁴, principalmente porque foram negligenciados meios e verbas que as ajudassem a melhor cumprir um papel de maior utilidade. Nenhuma de ambas poderão ser vistas como podendo ter sido uma autarquia local no sentido que hoje se lhes atribui, pois foram quase sempre órgãos desconcentrados do Estado, formal ou informalmente.

O art. 236.º, n.º 1 da CRP inclui-as como uma das autarquias locais, “mas por um fenómeno de rutura constitucional não foram concretamente instituídas”²⁹⁵. Tal aconteceu porque essas mesmas “regiões administrativas, sujeitas a referendo, depois da revisão constitucional de 1985, foram criadas em 1998 (Lei n.º 19/98, de 28 de Abril), com um mapa político de oito regiões, cuja instituição foi recusada em referendo de 1998, adiando até hoje o processo de regionalização em Portugal”²⁹⁶. Sucede que “os conceitos de poder local e autarquia local não parecem quadrar bem com a existência de uma autarquia de nível regional - a região administrativa - uma vez que correntemente [...] a divisão regional surge entendida como escalão intermédio entre o nível local e o nível nacional”²⁹⁷.

A Revolução de Abril trouxe uma lufada de ar fresco em inúmeras situações da vida política (e não só) do país. Foi com a nova visão organizativa do Estado que “as regiões receberam um forte impulso no âmbito da luta contra a centralização característica do regime derrubado, e foram consagradas na Constituição de 1976 como autarquia local. Essa consagração constitucional, porém, em vez de ajudar, travou”²⁹⁸. Este travão aconteceu porque não as delimitou, obrigando à criação simultânea de todas, a

²⁹³ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...* cit., p. 48.

²⁹⁴ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 60.

²⁹⁵ NUNO J. VASCONCELOS ALBUQUERQUE SOUSA, A autonomia do poder local – 40 anos de democracia local, in: *Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade Lusófona do Porto*, n.º 9, Porto, 2017, p. 70.

²⁹⁶ DALILA ARAÚJO E TERESA RODRIGUES, As freguesias na organização do Estado, in: *As Freguesias na Organização do Estado – Um Património Nacional*, CARLOS JOSÉ BATALHÃO (Coord.), Lisboa, 2016, p. 30.

²⁹⁷ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República...* cit., p. 898.

²⁹⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Descentralização: a organização...* cit., pp. 26 e 27.

que acresceram um conjunto de outros requisitos, que acabaram por funcionar precisamente por obstáculo à sua implementação. Desde logo, porque as condições constitucionalmente impostas obstam a que tal aconteça. Acredita-se que, além das limitações decorrentes de uma Constituição que foi além de si própria, também haja dificuldades decorrentes “das dúvidas sobre quais as atribuições que devem ser cometidas às regiões, sobre as dificuldades da delimitação do território de cada região, sobre a autonomia financeira das regiões, sobre a eleição direta dos seus órgãos, e sobre a articulação entre as competências municipais, que os municípios não querem ver regredir, e as competências regionais, etc. Há dúvidas sobre o modelo a adotar, se o da grande região, o que permitiria formar cinco ou seis regiões administrativas no continente, ou o modelo da média região que permitiria formar dez ou onze regiões”²⁹⁹. A soma de todos e cada um destes fatores, ajuda à sua recusa em referendo, que mantém a situação até hoje, sendo que na verdade não se vislumbra que a sua implementação possa estar para breve.

Releva atenção para o “facto de a ausência de descentralização regional em Portugal fazer despertar periodicamente novas figuras territoriais intermédias, pensadas como solução para suprir o défice de capacidade de equacionar e resolver bem as questões de natureza supramunicipal que prevalecem e que cada vez são mais sensíveis para conferir condições de afirmação competitiva a territórios, com problemas que excedem a natureza municipal e que também não são de escala nacional”³⁰⁰. Estas ações do poder político tentam ser meios que ajuda a minimizar as consequências da não existência das regiões administrativas, o que pode ajudar a que a política do facto consumado mantenha a situação vigente.

No presente, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, instituiu as Entidades intermunicipais cf. Título III. Estas compreendem as áreas metropolitanas e as CIM (art. 63.º, n.º 3 da citada lei) e que têm vindo a assumir um conjunto de tarefas e missões que a cada município *per si* estariam vedadas ou fortemente dificultadas, desde logo na gestão de fundos europeus e projetos supramunicipais. Apesar das regiões administrativas nunca terem sido instituídas, reconhece-se que a existência de outras entidades administrativas, como agora as CIM, têm tido um papel de grande utilidade no desenvolvimento territorial infranacional. Por sua vez, continua a haver vozes que se expressam, discordantes da opção por este meio-termo, por entenderem que “a figura da comunidade intermunicipal é, pois, também inconstitucional, por violação dos artigos 236.º, n.º 3, 235.º, n.º 2, e 241.º (e 2.º) da CRP”³⁰¹ e como tal entendem que ao longo dos anos se têm “frustrado todos os sucessivos esforços de instituição do pretendido nível supramunicipal – de que se têm experimentado e continuarão a experimentar, em

²⁹⁹ NUNO J. VASCONCELOS ALBUQUERQUE SOUSA, A autonomia do poder local – 40 anos de democracia local... cit., p. 71.

³⁰⁰ LUÍS BRAGA DA CRUZ, Prefácio... cit., p. 9.

³⁰¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 539.

regime democrático, *infelizes sucedâneos* (como os de 2003, 2008 e 2013)”³⁰². Dúvidas e “questões se levantam, nomeadamente em relação à matriz municipalista do nosso poder local e à influência, não controlada democraticamente, que às comunidades intermunicipais se quer atribuir”³⁰³. Refira-se que as mesmas são associações voluntárias de municípios (claro que extravasam os fins de tal tipo de organizações), onde têm assento os presidentes das várias autarquias e elementos indicados pelos membros de eleição direta das assembleias municipais, em ambas as situações são eleitos democraticamente. Os direitos de voto são iguais para cada presidente de câmara no conselho intermunicipal, não relevando a dimensão de cada município. Das decisões das CIM não chega à comunicação social ruído, fruto de discordâncias quanto às medidas levadas a cabo por tal entidade. Aparentemente vão cumprindo, com espírito de cooperação e de forma minimamente satisfatória, uma parte do papel supramunicipal que às regiões estaria destinado, pese o número de CIM ser algo excessivo (21, além das 2 áreas metropolitanas), tendo como consequência serem de dimensão territorial algo reduzida.

A recente Lei de Descentralização datada de 2018 teve o mérito (!) de trazer de novo a debate pela sociedade civil e inúmeros atores políticos de diferentes colorações partidárias o tema da regionalização. O referendo que decidiu pela não instituição da mesma ocorreu há mais de 20 anos (1998), logo crê-se, ser tempo de a poder discutir nos seus prós e contras, até pelas conclusões que estas duas décadas nos deixaram a propósito do (não) desenvolvimento e convergência das várias regiões do país com a Europa. Esta discussão é um desafio relevante numa perspetiva de complemento e reforço do poder local, ao existir um poder supramunicipal. Se o mesmo se conforma com as regiões como previsto constitucionalmente, com comunidades intermunicipais ou afins, deverá ser a luz que brotará de discussão que se afirme como profícua. Ainda dentro de uma perspetiva de melhor servir os interesses das populações, as CCDRs (organismos desconcentrados do Estado, criados em 2003, pela fusão de dois outros organismos estatais), passaram a ter o seu presidente eleito em ato cujo colégio eleitoral foi composto pelos autarcas municipais e de freguesia. É uma eleição indireta, mas é um passo... para cortar o cordão umbilical, visível por exemplo na posição tomada a propósito do recente PRR (vide pág. 107).

A concluir, convém referir que “enquanto não forem criadas as regiões, mantêm-se transitoriamente os distritos, com um estatuto um tanto ambíguo”³⁰⁴, pois têm a “particularidade de

³⁰² JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Dez questões em torno... cit.*, p. 56.

³⁰³ NUNO MARQUES PEREIRA, *Atribuições e competências das freguesias: uma questão sempre em aberto?* in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ISABEL CELESTE FONSECA E JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (Coordenadores), Braga, 2013, p. 179.

³⁰⁴ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República... cit.*, p. 884.

constituírem uma realidade sobre a qual pende uma sentença de extinção ainda por executar”³⁰⁵, conforme o expressa o art. 291.º da CRP.

4.3.2. Municípios

De entre as várias estruturas da organização administrativa territorial existentes no Estado ao longo dos tempos, “aquela que maior relevo tem tido é [...] o município, instituição que tem merecido larga atenção de estudiosos, desde logo, historiadores e juristas, ao longo dos séculos”³⁰⁶.

A origem dos municípios não é consensual quanto ao espaço temporal em que tal aconteceu, sendo que “a tese romana foi defendida com brilho por ALEXANDRE HERCULANO. Hoje, porém, prevalece a ideia de que o município medieval não é uma continuação do município romano, mas antes o produto das circunstâncias da Reconquista, sendo aliás reconhecido não haver uma resposta uniforme para explicar a origem de todos os municípios portugueses, defendendo-se, em consequência, soluções diversificadas consoante o tipo de município”³⁰⁷, o tipo de comunidade.

Note-se que, na Grã-Bretanha, “foram estas comunidades – que genericamente denominaremos *municípios* – que atrevidamente chamaram a si, ainda no séc. XIX, a instituição dos primeiros serviços públicos urbanos – transportes, fornecimento de água, iluminação pública, saneamento... - [...]”³⁰⁸, o que aos poucos se foi estendendo a outros países, como Portugal.

Papel relevante e de forma continuada por período de tempo inigualável, é o que os municípios assumem, conforme o atesta DIOGO FREITAS DO AMARAL, ao elencar oito planos distintos que o demonstram: “i) o plano internacional, no qual o município é o único tipo de autarquia com existência universal; ii) no plano histórico, uma vez que o município é a única autarquia que existia já antes da própria fundação de Portugal; iii) no plano político, considerando que é no município que se estrutura e pratica a democracia local; iv) no plano económico, atendendo a que o município chama a si a responsabilidade por um número muito significativo de serviços prestados à comunidade; v) no plano administrativo, uma vez que os municípios empregam vários funcionários; vi) no plano financeiro, no qual os municípios tendem a movimentar uma percentagem cada vez maior do total das finanças públicas; vii) no plano jurídico, atendendo a que o Direito Administrativo começou por ser um Direito

³⁰⁵ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 136.

³⁰⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A reforma territorial e funcional das freguesias, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ISABEL CELESTE FONSECA E JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (Coordenadores), Braga, 2013, p. 82.

³⁰⁷ JOSÉ CASALTA NABAIS, a Autonomia Financeira das Autarquias Locais... cit., p. 130.

³⁰⁸ MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo...* cit., pp. 28 e 29.

Municipal; *viii*) e no plano doutrinal, uma vez que é ao nível municipal que se testa a conceção do Estado como um Estado unitário que admite a descentralização”³⁰⁹.

Os municípios sofreram ao longo dos tempos mutações (naturais) no que ao seu número e atribuições dizem respeito. Mais notórias talvez as relacionadas com a quantidade elevada a que não corresponderia qualidade nos serviços a prestar às populações. Sabe-se que a Revolução Liberal “esteve na génese de uma profunda rutura com a tradicional organização social, política e económica com reflexos evidentes a estrutura do Estado. As autarquias locais hoje existentes têm, aliás, a sua fonte na reforma liberal que desenhou o mapa territorial moderno português com os seus Distritos, Municípios e Freguesias.”³¹⁰ E nesse âmbito, o liberalismo teve importância pois também ajudou a que Portugal, tivesse sido “o primeiro país da Europa a fazer uma reforma territorial dos municípios que combinou a população e o território com a finalidade de adquirirem uma dimensão adequada [...]”³¹¹ Foi em 1836 que Passos Manuel “teve a ilimitada coragem de subscrever decreto”³¹² em que levou a cabo tal desiderato, ao passar de 799 municípios para um número de 351 (posteriormente alguns foram restaurados subindo para 381 em 1842), tendo tido a preocupação em extinguir os mais pequenos (teriam havido à época cerca de 228 concelhos com menos de 200 habitantes) e dividir os de maiores dimensões, tentando simplificar e facilitar o seu funcionamento em prol de uma eficácia ao serviço da população. Tal iniciativa “permitiu que Portugal se tornasse o único dos países do Sul da Europa a conseguir escapar ao modelo fragmentado francês (ainda persistente na França, na Itália e na Espanha)”³¹³. Tem de se “reconhecer que as reformas administrativas do período liberal, [...], foram muito corajosas, em termos de consolidação municipal e nos legaram uma boa dimensão física para este escalão. Pode dizer-se que o novo corpo de atribuições definido a nível local, depois de 1974, é tributário dessa clareza”³¹⁴.

Países europeus, de diferentes dimensões territoriais, só no pós II Grande Guerra encetaram ações tendentes a reajustar o seu número de municípios em função da população e território, para que melhor cumprissem suas funções. Esta reforma, que colocou a organização administrativa territorial em distritos, municípios e freguesias, ia no sentido de contribuir para a descentralização, no que Portugal foi pioneiro, tendo chegado passados cerca de 200 anos a um dos países mais centralizados dessa mesma Europa. Importa ainda referir que a reforma fez passar imensas freguesias de um município para outro, sendo que ambos existiam e continuaram a existir.

³⁰⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo... cit., pp. 450 e 451.

³¹⁰ MIGUEL PEREIRA LEITE, O mapa municipal português [1820-2020] - A reforma de Passos Manuel, Braga, 2020, p. 5.

³¹¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E ANTÓNIO PEDRO MANIQUE, O mapa municipal português... cit., p. 9.

³¹² JOSÉ ANTÓNIO SANTOS, As Freguesias: História e Actualidade, Oeiras, 1995, p. 105.

³¹³ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., p. 194.

³¹⁴ LUÍS BRAGA DA CRUZ, Prefácio... cit., p. 8.

O mapa foi sofrendo mutações ao longo dos anos tendo chegado a 1974 com um total de 304 municípios, sendo que à data de hoje são 308, fruto da criação dos municípios da Amadora, Odivelas, Trofa e Vizela (estes dois últimos após forte pressão das comunidades locais, onde se chegaram a viver “momentos de tensão”³¹⁵). De referir, que no presente, mais de um terço dos municípios portugueses possuem menos de 10 mil habitantes e até há um total de 38 com menos de 5 mil habitantes. O então presidente da república Jorge Sampaio, vetou em 1998, diploma que instituía a lei-quadro de criação de municípios, e em mensagem dirigida à AR, em que fundava as suas razões, “lembrava que vinha defendendo a elaboração de um Livro Branco sobre o tema do «recorte territorial do sistema municipal». Tal sugestão não foi acolhida até hoje”³¹⁶. E nem a reforma empreendida em 2013, mesmo tendo justificação para tal (o memorando de entendimento, previa-o) tocou nessa matéria.

O decorrer do tempo tem permitido constatar e ter como adquirido ser “o município o mais relevante e o mais central dos entes locais”³¹⁷ nacionais, até porque “apenas o município atravessou incólume o período antigo e o moderno sem perder o cariz de *ente local paradigmático*”³¹⁸. Ajudará eventualmente a ausência de um nível supramunicipal de governação local, o que facilita que assim seja, a que soma o facto da sua longa existência e tradição em Portugal.

O criar de progressivas melhorias de condições ao longo dos anos, no domínio dos meios, recursos financeiros, reforço da autonomia, entre outros, gerou a existência de municípios melhor preparados, capazes de “desempenhar complexas tarefas de importante significado político-administrativo, deixando para as freguesias as tarefas mais simples ligadas a problemas de proximidade. [...] Estas existem porque podem respirar dentro de municípios amplos”³¹⁹. Sucede que no âmbito da governação local, os municípios têm desempenhado o papel principal, com o crescente reforço das suas competências em novos domínios, como recentemente aconteceu com a Lei-quadro n.º 50/2018 de 16 de agosto (Lei da Descentralização), com “responsabilidades políticas crescentes, também em resultado das próprias orientações da União Europeia, [...] e do papel incontornável dos autarcas no desenvolvimento do território”³²⁰.

Se o agora escrito é verdade, outra verdade existe, pois “estudos recentes indicam que os executivos municipais têm vindo gradualmente a perder centralidade na governação local, passando a assumir sobretudo um papel de coordenação de vários esforços, desenvolvidos por um panóplia de

³¹⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E ANTÓNIO PEDRO MANIQUE, O mapa municipal português... cit., p. 14.

³¹⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E ANTÓNIO PEDRO MANIQUE, O mapa municipal português... cit., p. 15.

³¹⁷ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., p. 11.

³¹⁸ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., p. 60.

³¹⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As Freguesias... cit., p. 55.

³²⁰ DALILA ARAÚJO E TERESA RODRIGUES, As freguesias na organização... cit., p. 30.

atores (outras autoridades e organismos públicos descentralizados, associações, entidades do setor privado, ONG, universidades, etc.). Esta transformação deu-se em parte devido ao crescente desequilíbrio entre o conjunto de competências que foram sendo transferidas para os governos locais e a falta de recursos financeiros para lhes fazer frente, o que obriga a encontrar parcerias com o setor privado e associativo para fazer face às necessidades dos cidadãos. [...] A crescente relevância das redes de governação local para a implementação de fundos da União Europeia é outro fator determinante da perda de centralidade dos municípios no desenvolvimento local”³²¹. Esta mudança e abertura à participação de outros entes, que não as autarquias locais, contribui para a satisfação de necessidades das comunidades, mas “nem por isso [aquelas] estão isentas da intervenção dos serviços públicos. Na verdade essas atividades são reguladas, fiscalizadas, autorizadas e apoiadas pelos serviços públicos competentes”³²², muitos deles na esfera das autarquias. Municípios a quem se reconhece não existir “um eficaz *controlo político* da atividade financeira”, pois “o TdC, instituição com importância e prestígio, não dispõe de recursos ou meios suficientes para controlar universo tão vasto e heterogéneo de entidades”³²³. Há ainda uma eventual excessiva “personificação do presidente da câmara”, cujo “peso político é enorme”, também derivado “dos largos poderes de que dispõe”, que acaba por permitir “importantes mecanismos de controle da opinião pública local, através do uso de subsídios vários que vão desde o apoio direto a associações locais até à publicidade paga”³²⁴, uns absolutamente justificados, outros nem por isso, ambos contributos relevantes para que na grande maioria das vezes renovem os seus mandatos pelo período de tempo que a lei permite (3 mandatos - 12 anos).

4.3.3. Freguesias

A freguesia está longe de ocupar o mesmo plano dos municípios, sendo “a célula base da organização administrativa territorial do Estado”³²⁵, por ser a mais próxima dos cidadãos. Acredita-se que “a singularidade portuguesa da freguesia começa a vislumbrar-se em 1789, nos debates travados na Assembleia Nacional Francesa, entre os defensores do grande município [...], abaixo do qual devia existir apenas uma administração local desconcentrada, e os defensores da criação de uma comuna ““em cada cidade, vila, aldeia ou comunidade rural”” [...]. A definição do mapa territorial português feita quatro décadas depois (1830-1836) soube preservar o modelo do *grande município*, mas procedeu ao mesmo tempo a uma articulação do município com a criação de um novo nível inframunicipal (a freguesia), o

³²¹ ANTÓNIO TAVARES E LUIS DE SOUSA (Coord.), *A Qualidade da governação...* cit., pp. 10 e 11.

³²² ISABEL CELESTE FONSECA, *Direito da Organização Administrativa, Roteiro Prático*, Coimbra, 2011, p. 23.

³²³ LUÍS TEIGA BARROS, *Governação local: fragmentação, endividamento...* cit., p. 142.

³²⁴ J. A. OLIVEIRA ROCHA, *As eleições autárquicas*, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11747, 19 de março de 2021, p. 28.

³²⁵ JOAQUIM FREITAS ROCHA, *O direito financeiro público ao nível das suas células-base territoriais (as finanças das freguesias)*, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ISABEL CELESTE FONSECA, JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, (Coordenadores), Braga, 2013, p. 203.

que veio conferir uma *racionalidade histórica própria* à divisão administrativa portuguesa. [...] Apesar de uma aparente influência inicial das instituições francesas, o que se registou de facto entre nós a este respeito foi um enorme *contraste* com a França: (i) redução acentuada do número de concelhos, quando a França os multiplicou (44000); (ii) admissão de um novo ente inframunicipal (a freguesia), quando a França transformou as paróquias medievais em concelhos [...]; (iii) preocupação constitucional concedida à administração local, quando na França isso apenas veio a ocorrer no século XXI”³²⁶.

O Estado, em sequência da revolução liberal de 1820, entendeu por bem, em 1830, criar as Juntas de Paróquia, a partir das já, há muito existentes paróquias, que assim passam a integrar a organização administrativa portuguesa. “Desde então, a freguesia foi-se mantendo com mais ou menos visibilidade na organização administrativa e sempre com algumas características muito singulares: foi sempre uma estrutura próxima das populações e nunca teve tarefas de grande complexidade e custos”³²⁷. Esse primeiro passo, de 1830, teve vários revezes, pois “no meio século que se seguiu, a indecisão acerca do futuro da freguesia, como entidade da administração pública foi uma constante”³²⁸, pois tanto era considerada como desconsiderada, enquanto ente local.

As atuais freguesias, com a nomenclatura que conhecemos hoje, são uma realidade de 1916 apenas, pois até então eram denominadas de paróquias civis. A soma dos períodos em que se denominavam de paróquias civis (até 1916) e o que adotaram a atual denominação - freguesias, totaliza perto de apenas dois séculos de existência, se tivermos como termo comparativo os municípios realidade muito anterior.

Das várias autarquias locais (instituídas ou a instituir), a freguesia “é o único nível de organização de poder político em que à democracia representativa se juntam a democracia semidirecta, através do referendo [...] e a democracia direta - esta porque nas freguesias de população diminuta, [...] a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores (art. 245.º, n.º 2)”³²⁹.

Numa perspetiva “político-constitucional as freguesias integram o poder local (...) elevando-se a peças estruturantes do poder democrático”³³⁰, algo que só acontece na vigência do atual regime político, pois “nunca no Antigo Regime as freguesias se aproximaram de qualquer forma de poder local formalmente considerado”³³¹ pois “nem sequer faziam parte da organização administrativa, tão pouco

³²⁶ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Dez questões em torno... cit., pp. 55 e 56.

³²⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A reforma territorial e funcional das freguesias... cit., p. 89.

³²⁸ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, Direito Administrativo das Autarquias... cit., pp. 48 e 49.

³²⁹ JORGE MIRANDA, As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012... cit., p. 28.

³³⁰ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Dez questões em torno... cit., p. 58.

³³¹ JOAQUIM ROMERO MAGALHÃES, Em torno da história político-administrativa das freguesias portuguesas, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ISABEL CELESTE FONSECA e JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (Coordenadores), Braga, 2013, p. 10.

depois de 1830 passaram a integrá-lo, dadas a intermitência da figura, a subalternização em relação ao município, a exiguidade das atribuições e dos recursos e, no final, a instrumentalização e a desvitalização de que foram alvo sob o Estado Novo”³³². É também com a atual Constituição que alcançam “um relevo mais rico e mais sólido do que elas haviam tido no passado”³³³, assegurando-lhes “uma garantia de existência, de freguesias como autarquia local [...] e, sobretudo, o direito a um tratamento respeitoso pelos poderes públicos. [...] Forçoso é admitir a importância, constitucional e prática, das freguesias, que na administração autárquica portuguesa são o ente mais próximo dos cidadãos, de entre as autarquias locais expressa e tipificadamente previstas na Constituição”³³⁴.

Merece que se realce “o facto de apenas Portugal (e, em parte, Inglaterra e País de Gales), dispor de uma autarquia local (a freguesia) de nível infra-comunal, quando a regra na Europa é a de que o nível de base seja constituído pela comuna ou município”³³⁵. Verifica-se assim que na Europa Continental são “raríssimos os países onde existem freguesias como autarquias locais”³³⁶, logo “constitui uma das originalidades do nosso sistema autárquico”³³⁷, “um ente público local muito pouco comum”³³⁸. Sobre este assunto irá escrever-se adiante com um pouco mais de detalhe, ao efetuar breve análise comparativa (vide pág. 71).

As freguesias são, e em comparação ao município, “a autarquia mais próxima dos cidadãos, que assenta em laços de identidade, proximidade, conhecimento mútuo e relações de vizinhança”³³⁹, assegurando que são estas que “conhecem melhor e vivem intensamente os seus anseios, aspirações e interesses”³⁴⁰. Integram a administração autónoma de carácter territorial, pois assentam numa fração de pequena dimensão deste, considerado no seu todo³⁴¹ e caracterizam-se ainda, pela inframunicipalidade, população diminuta (em média 3500 hab.), atribuições e competências adequadas à sua dimensão e população, peso financeiro pouco significativo, algum pessoal e outro tanto trabalho benévolo, típico de voluntariado e a sua articulação com o município³⁴².

A realidade presente leva-nos a poder constatar, e desde logo afirmar, que perante a “multiplicidade de freguesias com realidades sociológicas, geográficas e demográficas muito

³³² JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Dez questões em torno... cit., p. 57.

³³³ JORGE MIRANDA, As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012... cit., p. 20.

³³⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As Freguesias... cit., p. 39.

³³⁵ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., p. 46.

³³⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 435.

³³⁷ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, Governo e Administração Local... cit., p. 123.

³³⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E MATEUS AREZES NEIVA, As Freguesias... cit., p. 7.

³³⁹ CARLOS JOSÉ BATALHÃO (relator), As freguesias: um ano depois da reforma territorial e da “delegação legal de competências” (os acordos de execução), in: *As Freguesias na Organização do Estado - Um Património Nacional*, CARLOS JOSÉ BATALHÃO (Coord.), Lisboa, 2016, p. 127.

³⁴⁰ MANUELA GOMES, As freguesias no contexto dos diferentes níveis... cit., p. 79.

³⁴¹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Freguesias e urbanismo... cit., p. 181.

³⁴² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As Freguesias... cit., pp. 95 e 96.

diversificadas, por um lado, e a uniformidade do seu enquadramento legal, designadamente ao nível das competências, por outro, nem sempre tem permitido uma adequada resposta às expectativas das populações nem a prossecução, por parte dos seus governantes, dos atuais desafios de gestão local de eficiência e boa administração”³⁴³.

Estes factos expostos de forma breve, permitem identificar o papel da freguesia na administração autónoma, pese lhe serem reconhecidas carências, dificuldades, anseios, que a todo o tempo estão presentes, caminhando lado a lado, em regime de quase permanência com as freguesias, como que a modo de uma obra incompleta, em construção. Há sempre um sentimento de insatisfação, expresso por todos os que lidam direta ou indiretamente com elas, conforme em diferentes momentos deste estudo tal fica evidente ou então ao consultar as 48 moções levadas ao XVII Congresso da ANAFRE (Portimão - janeiro de 2020), pelos autarcas³⁴⁴. A consulta permite ficar-se com ideia relativamente precisa daquilo que os preocupa e o autodiagnostico que realizam sobre o que é o seu papel e o das freguesias que representam. Não era expectável encontrar-se moções tratando de assuntos aparentemente de menor relevância. Claro que também as houve com temáticas relacionadas com a reorganização administrativa (moções n.º 3, 4 e 13), ou sugerissem a integração de elementos da ANAFRE nas CIM, CCDRs e outros organismos (moção n.º 26), ou a indexação do FFF ao ritmo do salário mínimo (moção n.º 6).

4.4. Síntese histórica

Uma síntese histórica das autarquias locais tem de ter presente: haver “dois grandes períodos históricos desde a fundação da nacionalidade: *o pré-liberal* e *o moderno* (de 1820 em diante). Com efeito, independentemente dos traços de continuidade (mesmo no plano constitucional), é consensual a ideia de que em 1820 ocorre um momento de *quebra de sincronia*, que importa uma mutação dramática no direito público, logo seguramente no direito local”³⁴⁵. Perceciona-se, assim, haver um antes e um depois da Revolução Liberal, esta tendo como fonte de inspiração a Revolução Francesa de 1789. Ambas “se preocuparam com a organização territorial do Estado e a descentralização ocupou desde bem cedo um lugar relevante, pelo menos no debate de ideias. [...] Foram estas Revoluções [...] que estabeleceram os quadros de organização política administrativa que hoje temos, com a existência de Constituições que

³⁴³ MANUELA GOMES, As freguesias no contexto dos diferentes níveis...cit., p. 79.

³⁴⁴ ANAFRE, XVII Congresso Nacional, Portimão, 2020,

http://anafre.pt/congressos/-/asset_publisher/WQmYHuqoilDi/content/xvii-congresso-nacional-da-anaf-1?redirect=%2Fcongressos&inheritRedirect=true

³⁴⁵ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., p. 52.

estabelecem os direitos fundamentais da pessoa humana, a separação dos poderes e a descentralização, que é ainda uma forma de separação vertical de poderes”³⁴⁶.

Os grandes períodos acima apresentados (*pré liberal* e o *moderno*) podem subdividir-se por sua vez, cada um, em outras três fases: Período pré liberal - *fase da fundação e reconquista* (séculos XII e XIII); *fase da monarquia limitada* (de meados do século XIII a finais do século XV); *fase da monarquia absoluta* (de finais do século XV até à revolução liberal); Período moderno - *fase liberal* (de 1820 a 1926 - criação de novos entes locais, redução acentuada do número de municípios, compensada pela instituição dos municípios, constante oscilação entre centralização e descentralização, esforço de codificação do direito local), *fase autoritária* (de 1926 a 1974 - marcada pela centralização, estabilização do número de municípios, estabilidade do ordenamento local, garantida pela qualidade do código administrativo de 1936-40) e *fase democrática* (de 1974 até ao presente - alteração significativa do ordenamento local com o reconhecimento do princípio da autonomia local)³⁴⁷.

De olhar leve e apenas incidindo sobre as origens das autarquias locais atualmente instituídas, município e freguesia³⁴⁸, pode, nesta síntese, afirmar-se que a realidade administrativa portuguesa, neste âmbito, é, como já dito, essencialmente municipalista, “começando a constituir-se com sustentação legal a partir dos forais do séc XII”³⁴⁹ e será até anterior à nacionalidade. Acredita-se que aquando do falecimento do primeiro rei português já haveria alguns municípios, em função de algumas cartas de foral datadas desse período temporal. Aliás, o reconhecido historiador ALEXANDRE HERCULANO deu a conhecer algumas delas. Em sua opinião, a sua proveniência estaria acomodada “na tradição hispano-romana, considerando o foral não como uma criação do município, mas uma confirmação de uma realidade pré-existente”³⁵⁰. Efetivamente a presença romana na península originou a subdivisão do “território em províncias e dentro de uma delas, a Lusitânia, estabeleceram jurisdições menores, tendo sido os pioneiros do municipalismo ibérico”³⁵¹. Hoje, o entendimento maioritário, leva a concluir que estes, tal como os conhecemos, são de formação muito associada à reconquista cristã, sendo que “durante a Idade Média, os municípios foram sendo um instrumento régio de afirmação de poder”³⁵² (na época o conceito de Estado, ainda não existia, pelo que também as relações não seriam as que passaram a ocorrer posteriormente). A importância que tinham neste período era significativa, por permitir ao rei

³⁴⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Descentralização: a organização...* cit., pp. 9 e 10.

³⁴⁷ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., pp. 54 a 58.

³⁴⁸ Mesmo que as regiões administrativas no continente estivessem instituídas, não teriam histórico comparativo relevante, pois talvez tenham apenas uns «parentes» algo afastados denominados de províncias e distritos, que não foram mais do que meios de desconcentração do Estado, logo com muito pouco a ver com as autarquias locais no sentido de hoje,

³⁴⁹ JOAQUIM ROMERO MAGALHÃES, *Em torno da história político-administrativa...* cit., p. 5.

³⁵⁰ NUNO MARQUES PEREIRA, *Organização municipal e autonomia em Portugal*, in: *Dereito - Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, n.º Extraordinario, Santiago de Compostela, 2016, p. 199.

³⁵¹ MIGUEL RELVAS e PAULO JÚLIO, *O outro lado da governação*, Porto, 2015, p. 22.

³⁵² NUNO MARQUES PEREIRA, *Organização municipal...* cit., p. 199.

fazer chegar ao território a sua ação e vontade. “No primeiro quartel do séc. XIV regista-se uma forte restrição à autonomia municipal com a progressiva substituição dos *juizes da terra*, isto é, representantes directos das populações, pelos *juizes de fora* ou corregedores, que, de forma simples, eram indicados ou confirmados pelo poder régio”³⁵³. O citado historiador, terá sido aquele que “foi mais longe no elogio e na defesa do município em meados do séc XIX, que entusiasmado coma dimensão histórica das instituições municipais, que ele tão bem estudara e pusera em relevo na sua História de Portugal, e muito critico como cidadão relativamente ao regime político parlamentar, então vigente entre nós, lançou uma vigorosa campanha a favor da regeneração do País por via do robustecimento do municipalismo”³⁵⁴.

Relativamente às freguesias, elas são “uma entidade de origem eclesiástica, que durante muitos séculos não teve qualquer influência na administração civil. [...] Na nossa história podemos distinguir três períodos diferentes, quanto à evolução da freguesia: a) desde a ocupação sueva até 1830: a freguesia não é autarquia local; b) de 1830 a 1878: fase de grandes indecisões e de substituição rápida de soluções; c) De 1878 para cá: a freguesia consolida-se como autarquia local”³⁵⁵.

Verifica-se que informalmente têm uma história de séculos, desde as paróquias com fins religiosos no tempo dos Suevos (séc. V e VI), a que foram acrescidos fins civis de pequena gestão do espaço territorial das mesmas, ao longo dos tempos. Sucedia ser Portugal “o único país onde uma circunscrição de carácter religioso, a paróquia, desempenhava funções administrativas”³⁵⁶. Formalmente constituídas, têm uma história de perto de duzentos anos, pois foi com a Revolução Liberal de 1820, que as mesmas passaram a paróquias civis (desde 1830) e será em 1916 a primeira referência enquanto freguesias. A palavra paróquia não tem apenas a conotação religiosa, que ainda hoje e principalmente no norte do país, lhe é atribuída, sendo sinónimo também de freguesia.

Em jeito de conclusão, importa “referir e acentuar a *racionalidade histórica própria* da divisão administrativa territorial portuguesa, que soube preservar o modelo do *grande município* [...] e simultaneamente proceder a uma articulação desse município com um nível inframunicipal”³⁵⁷, as freguesias. Assim acontece, vão lá mais de 190 anos, pese as maiores ou menores considerações com que se olhava para ambos e se operacionalizava essa articulação entre município e freguesia.

³⁵³ NUNO MARQUES PEREIRA, *Organização municipal...* cit., p. 199.

³⁵⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito administrativo...* cit., p. 435.

³⁵⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito administrativo...* cit., p. 433.

³⁵⁶ EDUARDO GOMES, *A Administração Local na Monarquia Constitucional. O Papel da Freguesia e do Pároco (1834-1910)*, Braga, 2012, p. 98.

³⁵⁷ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *A administração local autónoma: situação actual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da Troika*, in: *Direito Regional e Local*, n.º 18, abril/junho de 2012, Braga, 2012, p. 7.

4.5. Autarquias Locais na Europa - breve análise comparativa

Geograficamente europeus, une-nos, principalmente aos países desta Europa Ocidental, a proximidade, a história, a cultura, os valores, a diversidade... e daí ser natural estes associarem-se em organizações como a UE ou o Conselho da Europa, entre outras. Logo não é de ficar surpreendido com o facto de na organização administrativa destes congéneres europeus, se encontre também uma ligação através da existência de autarquias locais.

Para fins e propósitos equivalentes, adotam-se meios algo distintos, quanto aos números de autarquias consideradas, a força (autonomia) que o poder legislativo lhes conferiu ou confere, os meios (também financeiros) de que as mesmas estiveram ou estão dotadas.

As autarquias locais são tão antigas em Portugal, quanto o são na Europa, e a sua realidade, pese o caminho de agregação ou redução do seu número, ocorrido em vários países, é muito distinta, tanto vertical (níveis de governo), como horizontalmente (número de entidades locais em cada nível de governo), e ainda em relação ao sentido definatório que se lhe possa atribuir. Tão pouco há um padrão único de autarquia, nem sequer acordo sobre que entidades configuram o conceito de autarquia local³⁵⁸. Constata-se uma “grande heterogeneidade de soluções ao nível da organização territorial”³⁵⁹. Heterogeneidade que pode acontecer até dentro do mesmo país, quando se trata de um estado federado, ou próximo do conceito, como Reino Unido, Alemanha ou Espanha. Em estados unitários, como é o caso de Portugal ou França, a estrutura de poder local é mais uniforme e duradoura no tempo. O mapa autárquico de cada país é fruto da peculiar conjugação, num dado momento histórico, de diferentes elementos políticos, sociais e económicos³⁶⁰.

Reportando-nos a um passado recente, que compreenda o nosso período democrático, verifica-se que “a primeira das referências marcantes na Europa é a afirmação generalizada (pelo menos desde os anos 90 do século XX) do princípio da autonomia local [...], adoptado expressamente nas Constituições e muitas vezes assistido de mecanismos de protecção directa junto do Tribunal Constitucional”³⁶¹ (não é o caso português conforme tratado supra). O Conselho da Europa (organização com mais de 70 anos e composto por perto de 50 países) deu o seu contributo para a relevância desse princípio, ao elaborar a Carta Europeia da Autonomia Local, vão já mais de 30 anos e a que Portugal se vinculou também. Esta, nos seus diversos considerandos, reconhece e valoriza a relevância das autarquias, verdadeiro contributo

³⁵⁸ FRANCISCO VELASCO CABALLERO, Planta local y entidades locales inframunicipales en Europa, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ISABEL CELESTE FONSECA E JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (Coordenadores), Braga, 2013, p. 116.

³⁵⁹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 44.

³⁶⁰ FRANCISCO VELASCO CABALLERO, *Planta local y entidades locales...* cit., pp. 119 e 123.

³⁶¹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 45.

“na construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder”³⁶².
Aí se definiu o conceito de autonomia local e a sua relevância para as autarquias e o modo de as entender.

Os vários Estados, “perante problemas e necessidades semelhantes, [...] reagiram através da adopção de soluções similares, dando lugar a *grandes tendências* e fases paralelas: (i) Movimentos de *descentralização de atribuições* (na Itália, na Bélgica, na França, Em Portugal, no Reino Unido); (ii) Processos de *regionalização*, tanto política como apenas administrativa (nos anos 70 na Itália, Espanha e Portugal; nos anos 80 na França, nos anos 90 na Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte); (iii) Esforços de *fusão de municípios* (bem sucedidos na Dinamarca, na Holanda, na Bélgica, na Grã-Bretanha, na Alemanha e na Áustria; mal sucedidos na França); (iv) Procura do *reforço da estabilidade, autoridade e responsabilização dos governos locais* (em especial, na Itália, em certas cidades inglesas e em certos *Lander* alemães, nos países de Leste, mas também na península ibérica); (v) Uma crescente perda de uniformidade no regime local (comprova-o a evolução registada, na Itália, em 1993, na Grã-Bretanha em 1998 ou na Espanha em 2003)”³⁶³.

Podem ainda reconhecer-se algumas “singularidades, [...] particularmente as que nos dizem respeito: o facto de existirem regiões autónomas, nas ilhas, mas não termos sido capazes de as implementar (regiões, que não autónomas) no território do continente em função de um referendo que as negou e ainda o facto de apenas Portugal (e parte de Inglaterra e País de Gales) dispor de uma autarquia (a freguesia) inframunicipal, quando a norma praticada na Europa, é que a autarquia base é o município³⁶⁴.

Há também outras ilações passíveis de serem retiradas: “(i) Ordenamentos com apenas *dois níveis* locais (o municipal e o regional), como é o caso da Dinamarca, da Grécia, da Letónia, da Holanda, da República Checa, da Eslováquia, da Suécia ou da Hungria; (ii) Ordenamentos que apresentam um *terceiro nível*/territorial, ora apenas dotado de poderes administrativos (como na França, na Irlanda e na Polónia), ora dotado de poderes político-legislativos (como na Áustria, na Bélgica, na Itália, na Alemanha, na Espanha e, em parte, em Portugal e no Reino Unido); (iii) Apenas Portugal *não dispõe do nível intermédio da região ou da província*, mas, ainda assim, apresenta um *sistema territorial multinível atípico* (com freguesias, municípios, duas regiões autónomas na periferia) [...]; (iv) Comparativamente, a dimensão média dos nossos municípios portugueses é apreciável, com 34400 habitantes [...]; já quanto à dimensão territorial, a superfície média do município português é de 299 km² [...]”³⁶⁵. Apreciável,

³⁶² CARTA EUROPEIA DA AUTONOMIA LOCAL, Preâmbulo.

³⁶³ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., p. 45.

³⁶⁴ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., pp. 45 e 46.

³⁶⁵ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., pp. 46 e 47.

naturalmente em comparação com outras realidades em diferentes países europeus. Vejamos, por ordem decrescente da média de habitantes por município e ainda a área média por município:

Média de habitantes e de área por município em vários países da Europa

País	Média de habitantes por município	Área média por município (KM²)
Reino Unido	140 000	562
Polónia	100 200	825
Dinamarca	59 900	440
Países Baixos	45 300	109
Suécia	35 200	1 551
Portugal	34 400	299
Grécia	32 600	406
Bélgica	19 400	52
Finlândia	16 600	1 003
Noruega	12 400	874
Itália	8 900	44
Alemanha	6 600	29
Espanha	5 500	62
Suíça	3 850	19
França	1 700	15

Tabela 1

Obviamente as médias são isso mesmo, médias, e como tal, apenas indicadores que merecem um ou outro comentário enquadrador: (i) Os países nórdicos têm grandes áreas de território sem população e daí talvez se justifique as médias de área por município muito altas; (ii) De referir que na Polónia há também um ente local similar às nossas freguesias, as comunas (cerca de 2500) e que têm em média 15300 habitantes por cada, pese estas não “gozarem de autonomia real”³⁶⁶; (iii) Os países que têm entes similares às nossas freguesias (Reino Unido e Polónia), são os que têm, em média, municípios de maior dimensão populacional; (iv) Portugal tem mais de 100 concelhos (um terço da totalidade) cuja população não chega aos 7500 habitantes e por sua vez, do lado oposto, há 24 com

³⁶⁶ FRANCISCO VELASCO CABALLERO, *Planta local y entidades locales...* cit., p.121.

mais de 100000 habitantes e chega aos 60 o número de municípios com mais de 50000 habitantes. Percebe-se que a média, esconde algum desequilíbrio entre os mais e os menos populosos; (v) Existem ainda cerca de 1300 freguesias (mais 40% do total) que não têm 1000 habitantes (essencialmente em meio rural e no interior do país) e por sua vez existem 160 freguesias com mais de 15000 habitantes (por norma em território urbano e no litoral) e entre essas há 60 com mais de 30000 habitantes, 22 com população acima dos 45000 habitantes. Veja-se que até há 2 com mais de 60000 habitantes³⁶⁷. Também no domínio deste ente local há grandes disparidades entre os dados populacionais; (vi) Pode ainda acrescentar-se que a média de território de cada freguesia portuguesa é de cerca de 30 km², considerando os cerca de 92 200 km² que o país tem e de 3300 habitantes, considerando os cerca de 10,5 milhões de habitantes³⁶⁸. Verifica-se que a dimensão das freguesias estará aparentada com a dos municípios franceses e suíços.

Em item anterior já se afirmou que Portugal “se adiantou na reforma territorial dos municípios, e assim foi. Todos os países da Europa Ocidental [...] tinham um número vasto de municípios”³⁶⁹, que justificou a realização de idêntico processo: A Dinamarca (cerca de metade da nossa população), reduziu de 1200 para 275 nos anos setenta do século passado e mais recentemente, em 2007, fê-lo para 98 municípios; Por sua vez a Bélgica (cerca de onze milhões e meio de habitantes), em 1975 realiza reforma com a redução de 2359 (fruto da matriz francesa) para 589 municípios; A Grécia (população equivalente a Portugal) reduziu de cerca de 6 000, para 1 033 em 1997 e em 2010 de novo para 325 municípios; A Noruega (metade da população portuguesa) reduziu de 744 para 442 nos anos 60 do século passado e prevê fazer novas fusões; A Finlândia (metade da população portuguesa) tinha cerca de 600 municípios e foi reduzindo-os desde os anos quarenta do século passado até os 336 no presente³⁷⁰. Outros exemplos se poderiam dar em sentido equivalente aos agora apresentados. Esta tendência de redução e agregação que se tem vindo a verificar, prende-se no essencial com a tentativa de se obter ganhos de escala³⁷¹, e não só.

Importa voltar a referir que na estrutura organizativa é absolutamente comum, em países de dimensão até menor (em termos populacionais) a existência de uma autarquia supramunicipal, o que em Portugal pelas razões já referidas, ainda não acontece e nem se vislumbra que tal possa vir a suceder, em tempos próximos. É assim uma situação de plena diferenciação, comparativamente a outros países

³⁶⁷ AEDREL - ASSOCIAÇÃO ESTUDOS DIREITO REGIONAL E LOCAL

<https://www.aedrel.org/wp-content/uploads/listagem-das-freguesias-ordenada-por-numero-de-habitantes-ordem-decrescente-ano-2013.pdf>

³⁶⁸ GRUPO TÉCNICO PARA A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA REORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DAS FREGUESIAS, Relatório de avaliação da reorganização do território das freguesias, Lisboa, 2016, pp. 32 e 33.

³⁶⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E ANTÓNIO PEDRO MANIQUE, O mapa municipal português... cit., p. 15.

³⁷⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E ANTÓNIO PEDRO MANIQUE, O mapa municipal português... cit., pp. 15 e 16.

³⁷¹ FRANCISCO VELASCO CABALLERO, Planta local y entidades locales... cit., p.121.

(não temos ente supramunicipal). Acresce que “as particularidades da nossa organização administrativa autónoma no contexto europeu não ficam por aqui: temos uma entidade autónoma, a nível territorial inframunicipal, com características praticamente sem paralelo nos outros países europeus”³⁷². Faz-se referência às freguesias como ente autárquico inframunicipal, em que a sua existência com reconhecimento pleno, é praticamente nula, havendo-as na Inglaterra e País de Gales (Reino Unido). A relevância que cada tipo de autarquia vai tendo na estrutura de organização administrativa, vai variando em função da forma de como se faz a distribuição de competências, sendo certo que não se poderá atribuí-las todas a todos... pelo que elas se vão completando mutuamente.

O financiamento das autarquias, maior ou menor, com receitas próprias e/ou provenientes do orçamento do estado, permite-lhes melhor consolidar a sua verdadeira autonomia ou assumirem-se apenas como órgãos desconcentrados de um outro ente local. O financiamento, é, assim, um item com relevância prática, para conferir, ou não, o estatuto pleno de autarquia local (vide pág. 146).

O exposto permite perceber uma realidade, que tal como a humanidade, vai sendo mutável, desenvolvendo formas de adaptação e resiliência, também elas, as autarquias, o vão fazendo ao longo dos tempos, sabendo-as possuidoras de especificidades tão próprias, de país para país.

³⁷² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A reforma territorial e funcional das freguesias... cit., p. 81.

Cap. 5 - O PODER LOCAL AOS OLHOS DA DOCTRINA (e não só)

5.1. Enquadramento

Creio como relevante poder perceber como diferentes autores foram olhando para o Poder Local e o seu papel ao longo destes 45 anos de vigência no Estado português. A recolha vai desde a sua génese, em 1976, até ao presente e considerando espaços de análise com intervalos de tempo significativos. Esta síntese que se apresenta é elucidativa do pensar de tantos e tantos intérpretes próximos da realidade e uma ferramenta de consolidação ao estudo em causa, por se crer permitir perceber a evolução (ou não) do pensar e sentir nestes cerca de 40 anos alvo de atenção.

5.2. Em 1976

A Assembleia Constituinte teve o mérito de edificar a primeira Constituição da era democrática, iniciada no último quartel do século passado. Foi aí que se debateu a organização administrativa do Estado e a que estrutura a mesma deveria obedecer e qual o papel, função e entendimento de Poder Local. Através do pensar e vivências de três deputados constituintes, partilhar-se-á como este era idealizado nessa época marcante da nossa história recente.

De referir que segundo ANTÓNIO BARBOSA DE MELO (eleito pelo então PPD, hoje PSD), nem o programa do MFA (Movimento da Forças Armadas), nem a Plataforma Constitucional Partidos-MFA faziam qualquer referência ao Poder Local, pois a prioridade nesses documentos esteve centrada essencialmente no Estado e não nas Freguesias, Municípios ou Regiões. Os próprios partidos, no seu todo, nas propostas de Constituição que apresentaram também não fizeram nenhuma referência ao Poder Local e às instituições a criar, sendo que sobre estas pouco mais o faziam do que as designarem pelo nome, com propostas demasiado sumárias quanto ao seu conteúdo, e como tal muito pouco densificadas. É precisamente na epígrafe do Título VIII, da parte III que aparece pela primeira vez a referência expressa a Poder Local, em proposta apresentada pela Comissão de Sistematização da Constituição. Tal expressão deu azo a alguma controvérsia nas declarações de voto [...]”³⁷³, sendo que o deputado Jorge Miranda se lhe referiu, afirmando que “a expressão poder local deve ser, antes de mais,

³⁷³ ANTÓNIO BARBOSA DE MELO, O Poder Local na Constituição da República Portuguesa em 1976, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, pp. 19 e ss.

saudada como traduzindo um espírito novo e promissor”³⁷⁴. A proposta foi posteriormente aprovada, dando assim origem à inserção da expressão Poder Local na Constituição.

JORGE MIRANDA (eleito pelo então PPD, hoje PSD) interrogava-se e dava a resposta aos colegas deputados da constituinte em intervenção no plenário. “Que sentido tem, pois, falar em poder local? Para nós, tem o sentido de um poder que existe por força da Constituição e garantido pelas suas normas, ao lado do poder exercido pelos órgãos de soberania; tem o sentido de um poder que, seja qual for a forma que se manifeste, exprime uma vida, problemas e as aspirações que se não confundem com a vida, os problemas e as aspirações gerais de todo o país; tem o sentido, enfim, de um poder que, embora não afecte de modo algum a soberania do Estado e a sua unidade essencial, lhe confere carácter pluralista por, na sua estrutura, dever tomar em conta comunidades locais, que não pode ignorar ou arbitrariamente dissolver; e a que correspondem atribuições e órgãos próprios.” E acrescenta ainda algo relevante para melhor se entender o que se desejava e pretendia, retirado de longa intervenção que, como dito, proferiu: “Poder local apenas pode ser entendido como poder democrático exercido a nível das comunidades locais. As lições de Alexandre Herculano, seguido pelos homens que implantaram a República, colheu, aí estão a demonstrar que os municípios só eram e só podiam ser fontes de poder na medida em que estruturados democraticamente. [...] O que interessa é o conceito político da livre escolha pelas comunidades locais do seu destino, da livre escolha dos seus dirigentes, da livre prossecução dos seus interesses por processos límpidos e honestos. Não basta que haja órgãos locais para gerir os assuntos locais; esses órgãos locais têm de brotar da vida local e dar expressão à vontade popular, à vontade real da comunidade.” Entendia ainda o orador que o Poder Local teria de ser um contributo à “solidariedade entre todos os portugueses, onde quer que se encontrem, terá de levar as regiões com mais recursos a acorrer às que possuam menos recursos; terá de pôr a cabo à exploração de umas pelas outras; terá de levar a estabelecer ou restabelecer o equilíbrio interno do País, fazendo reverter de Lisboa e do Porto para a província a drenagem que sofreu em população e riqueza; terá, enfim, de suscitar, entre todos os portugueses, o sentimento de que não só não pode haver renovação e progresso de umas regiões à custa das outras mas também de que a renovação e o progresso do País passam pela renovação e o progresso de todas as regiões que o integram.” Pensar ainda hoje válido, num desejo (ainda) incumprido. Regressa noutro momento da sua intervenção à auto interrogação, para que apresenta a sua perspectiva de resposta. “Como deve ser estruturado o poder local na Constituição? Pensamos que deve ser estruturado de harmonia com duas ideias: a coerência com os princípios

³⁷⁴ JORGE MIRANDA, O Poder Local na Assembleia Constituinte, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, p. 179.

democráticos, visto que o poder local é - repetimos - uma das dimensões da democracia, e a flexibilidade, visto que aprovar uma Constituição não é o mesmo que aprovar uma lei de administração local [...], e, nestas matérias, decisiva tem de ser a vontade das próprias populações. [...] É por tudo isto que, se instituímos um autêntico poder local nesta Constituição [...] vencendo todos os obstáculos que subsistem, estaremos a fazer democracia, e estaremos a operar - ou a contribuir para que se opere - uma alteração radical e revolucionária na história comum e na vida quotidiana dos Portugueses”³⁷⁵.

VITAL MOREIRA (eleito na época pelo PCP), afirma que a “Constituição de 1976 foi a primeira entre nós (e houve cinco antes dela...) a assumir plenamente este programa democrático de que a descentralização territorial e a democracia local fazem parte integrante e são condição de perfeição do estado democrático em Portugal [...]. Além disso, o Poder Local, tal como o conhecemos, já se encontra em grande parte concretizado na Constituição, porque esta não se limitou a estabelecer alguns princípios gerais, sendo bastante pormenorizada, sem muitos paralelos a nível de Direito Constitucional comparado, de modo a assegurar as traves-mestras do novo poder democrático que aí vinha.” Realça ainda ser a Constituição no âmbito do Poder Local, “uma das mais inovadoras e uma das mais consensuais e também uma das mais estáveis, desde 1976, [...]. A própria noção de Poder Local, que aparece na epígrafe do capítulo especificamente dedicado às autarquias locais [...], é ela mesma inovatória. Integrado na parte da Constituição dedicada à «organização do poder político», as autarquias locais surgem concebidas pela primeira vez, como Poder Local. Não se trata, portanto, de pura e simples descentralização administrativa, mas sim de uma expressão do poder político, no verdadeiro sentido da palavra. Não é demais sublinhar esse ponto. [...]. Depois, vem a ideia da democracia local e do governo local democrático, visto que as autarquias locais têm os seus próprios órgãos eleitos, tal como a nível do Estado, em termos genuinamente democráticos, [...]. [...] Outro traço do poder local na Constituição de 76 foi a atribuição das finanças locais próprias, de acordo com o princípio da justa repartição dos recursos financeiros entre o Estado, por um lado, e as autarquias locais, por outro, e com o princípio da igualdade de autarquias do mesmo grau. É a primeira vez que na história constitucional portuguesa se afirmam estes princípios. [...] A seguir importa mencionar o reconhecimento do poder regulamentar próprio das autarquias locais. Com efeito, não há autonomia local sem autonomia normativa [...]. E essa autonomia normativa não passa por regulamentos executivos ou secundários, mas sim por regulamentos autónomos. Na verdade existe um verdadeiro poder ““legislativo”” local. [...]. Uma nota final para chamar a atenção para o facto de o Poder Local ser de tal modo importante na economia e arquitectura constitucional de 76, que está entre os limites materiais da revisão constitucional, sendo por isso um

³⁷⁵ JORGE MIRANDA, O Poder Local na Assembleia Constituinte... cit., pp. 179 a 184.

dado irreversível desta Constituição (art. 288.º). É por isso, uma daquelas matérias intocáveis em qualquer revisão constitucional”³⁷⁶. O mesmo autor dá a sua atenção também às principais opções constitucionais sobre a estrutura e organização do Poder Local na Constituição, destacando o que chama de “primeira opção básica” ao facto de se ter determinado uma estrutura de três níveis de autarquias locais (freguesia, município e região administrativa), modelo tripartido que afirma ser “uma tradição entre nós, porém com a substituição do distrito”. Identifica ainda “a supressão da relação de integração entre as diversas autarquias, que existia no Estado Novo, em que as autarquias inferiores eram componentes das autarquias superiores: os municípios eram uma agregação de freguesias e os distritos de uma agregação de municípios. Essa concepção organicista desapareceu na Constituição de 76; cada tipo de autarquia é uma entidade com autonomia própria, pois as freguesias não são parte dos municípios, nem os municípios são parte das regiões administrativas. Cada uma delas tem a sua própria identidade e autonomia (sem prejuízo se uma certa articulação entre elas [...]).” Destaca também entre outras inovações “o dualismo orgânico, consistindo na existência de uma assembleia representativa com poderes deliberativos [...] e de um órgão executivo, também de natureza colegial, responsável perante o órgão representativo (junta de freguesia, câmara municipal, junta regional)”³⁷⁷.

Uma das consequências imediatas da aprovação da Constituição, foi a realização das primeiras eleições autárquicas realizadas no mesmo ano de 1976. Estas tiveram o condão de permitir no entender de JORGE SAMPAIO que estas “foram absolutamente decisivas por três ordens de razões. Antes de mais, porque representaram o primeiro momento de descentralização administrativa democrática do Estado. Em seguida, porque permitiram a participação directa das populações, não apenas na eleição, mas na gestão dos órgãos autárquicos, envolvendo dezenas de milhares de cidadãos, assegurando assim um precioso instrumento de exercício dos princípios democráticos. Por último, porque a lei eleitoral autárquica, ao permitir a participação das minorias nos executivos, forneceu, numa fase decisiva do processo, um valioso instrumento integrador das diversas correntes de opinião na participação e gestão autárquicas”³⁷⁸.

5.3. Em 1990/91/92

Quinze anos após a realização das primeiras eleições autárquicas e por conseguinte da existência de órgãos autárquicos eleitos democraticamente, qual seria o balanço que se faria sobre o desempenho

³⁷⁶ VITAL MOREIRA, O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976... cit., pp. 280, 281, 285 a 287.

³⁷⁷ VITAL MOREIRA, O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976... cit., pp. 287 e 288.

³⁷⁸ JORGE SAMPAIO, O Poder Local (Tópicos de intervenção)... cit., p. 362.

e cumprimento das expectativas que o Poder Local transportava em si mesmo? De entre inúmeras possibilidades, selecionou-se o sentir e pensar de um conjunto de nomes avalizados no domínio da temática em estudo. Assim, afirmava-se que “as Autarquias Locais têm hoje um papel cada vez mais importante e decisivo no desencadear e na coordenação dos processos de desenvolvimento local e regional”³⁷⁹, tendo provavelmente como termo de comparação e análise, os primeiros anos, dos quinze que já levava o poder local democrático.

JOSÉ GONÇALVES SAPINHO, à época presidente da ANAFRE, escreve de forma clara a propósito de debate dedicado a discutir “O papel das freguesias na administração portuguesa”, que apesar de todas as garantias constitucionais, da paridade com os municípios e afins, que “na verdade, a sua capacidade funcional e administrativa não ultrapassa os atestados de residência e pobreza e o recenseamento eleitoral. Do mesmo modo, a escassez dos meios financeiros, técnicos e humanos coloca os autarcas das Freguesias em meros intermediários entre as populações que os elegeram e as Câmaras Municipais e o Estado, o que consideramos diminuto e pouco dignificante para quem se apresenta e é eleito democraticamente pelo voto popular. [...] Pela via financeira é retirado às Freguesias tudo aquilo que a Constituição lhes atribui. [...] Cabendo-lhes a administração de cemitério, não tem capacidade própria para o ampliar ou reduzir, ou para o mudar de sítio!... No fundo com este exemplo, pretende-se apenas dizer que as atribuições dos órgãos autárquicos da Freguesia não passam de mera aparência”. E acrescenta que o legislador ao definir “as mesmas atribuições para o Município e para as Freguesias, permitiu a confusão do exercício das atribuições, dado que estas, na prática, acabam por ser exercidas, apenas, pelo Município, que intervém em todos os domínios, remetendo a Freguesia para intervenções meramente residuais, sem honra e sem mérito. [...] É aviltante para um autarca de uma Freguesia ver a sua função reduzida, na prática, a mero pedinte e, na melhor das hipóteses, a mero intermediário”³⁸⁰. Lapidar o seu pensar.

SÉRVULO CORREIA, no mesmo debate acima referido explicita que o “legislador se refugiou até agora, na solução mais cómoda: a de nada dividir quando [...] confere de um modo indiscriminado as mesmas atribuições às autarquias locais”. Encontra este autor eventual razão para tal suceder, suportada no acreditar de que “mais do que fruto da desatenção ou da celeridade com que a norma teve de se elaborada, [...] a solução encontrada constitui, ainda no momento presente, indício da falta de uma consciencialização suficiente cristalizada de modo preferível de repartir atribuições entre municípios e

³⁷⁹ MANUEL DA SILVA E COSTA, JOSÉ PINHEIRO NEVES, Introdução, in: *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, MANUEL DA SILVA E COSTA E JOSÉ PINHEIRO NEVES (Coordenação), Porto, 1993, p. 7.

³⁸⁰ JOSÉ GONÇALVES SAPINHO, Introdução ao debate público sobre “O papel das freguesias na administração portuguesa”, in: *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Torres Novas, 1990, pp. 15 a 20.

freguesias”. Certamente quando afirmou “até agora” não teria consciência que passados 30 anos ainda se manteria válido quase que na sua plenitude e que a boa intenção do legislador ao deixar uma cláusula aberta permitiria que a mesma fosse progressivamente ficando vazia de conteúdo...Convém realçar que o mesmo autor e no mesmo momento também afirmou que o “freguês é, simultaneamente, munícipe e cidadão. O território da freguesia constitui uma parcela dos territórios do município e do Estado”. [...] Por muito que se esmere o legislador na delimitação das respectivas atribuições, a sobreposição destas é, em certa medida, inevitável [...]”³⁸¹.

LUÍS SÁ entende as freguesias como “lugares que tornam possível o exercício da democracia, o seu enraizamento na vida das populações e que resolvem ou podem resolver com mais prontidão, com menos custos e mais eficazmente, muitos problemas importantes para o seu bem-estar”. Isto por contraposição à “tal ideia de que tem que se examinar se se justifica a existência das Freguesias. [...] Acredito que as Freguesias são um bem precioso da democracia portuguesa e não, como outros pensam, um empecilho condenado ao definhamento ou à extinção”³⁸². Aparentemente, há 30 anos atrás já havia quem questionasse da sua utilidade.

DIOGO FREITAS DO AMARAL na sua intervenção diz que se interrogava sobre “se se justificaria que se mantivesse a Freguesia no sistema português de autarquias locais”, sendo que ele próprio encontrou a resposta fruto das suas deambulações pelo país em função da sua atividade política e assim sendo esclarece que “por toda a parte eu pude verificar a grande importância social que se atribui à Freguesia e aos seus órgãos eleitos [...]. Por toda a parte eu pude observar o papel que as Freguesias desempenham como elo de ligação entre as populações e as Câmaras Municipais, por vezes muito distantes das pessoas sobretudo nas zonas rurais. [...] Para mim foi uma surpresa, uma agradável surpresa, verificar que a Freguesia estava, por assim dizer, a renascer das cinzas, [...], estava a encontrar novas razões de existir e novas formas de prestar serviços úteis à comunidade. A minha ideia fundamental [...] é que só vale a pena manter a Freguesia e reforçar o seu papel se nós, através de um estudo adequado, conseguirmos encontrar um conjunto razoável de funções que possam ser transferidas do Município para a Freguesia com os respectivos recursos financeiros”³⁸³.

ANTÓNIO BARRETO defende “que as Freguesias devem ter um destino diverso no conjunto português, conforme a realidade territorial, a geografia, a cultura, a economia, a sociedade, os recursos

³⁸¹ JOSÉ SÉRVULO CORREIA, As Freguesias perante os Municípios: autonomia e complementaridade, in: *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Torres Novas, 1990, pp. 22 e 23.

³⁸² LUÍS SÁ, O renascimento das Freguesias, in: *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Torres Novas, 1990, pp. 36 e 37.

³⁸³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, O futuro das Freguesias no sistema português de autarquias locais, in: *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Torres Novas, 1990, pp. 39 a 41.

e até as vontades e experiência dos cidadãos. [...]” E insiste na necessidade imperiosa de diversificação”³⁸⁴.

ANTÓNIO SOUSA FRANCO diz que está provado que a proximidade do Poder Local relativamente às necessidades dos cidadãos, o torna, em igualdade de circunstâncias, mais apto a satisfazer essas necessidades, desde que elas não assumam, pela própria dimensão da carência ou pelos processos técnicos, económicos ou financeiros envolvidos, natureza superior à esfera pública local. Dada a exiguidade do nosso território e de algum modo a tradição existente, uma certa articulação entre a freguesia e concelho sempre será necessária, tanto no meio urbano como no meio rural. Ponto é que essa articulação não se traduza numa dependência absoluta da freguesia relativamente ao concelho, como hoje sucede, e no prático esvaziamento das atribuições das freguesias”³⁸⁵.

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA afirmava nessa mesma época, que “... as freguesias vivem numa grande dependência dos municípios não dispendo praticamente de pessoal próprio e possuindo escassos meios financeiros.” Acrescentava ainda que “esta situação das freguesias não corresponde ao programa constitucional e começa a criar tensões com reivindicação de um melhor estatuto político-administrativo, especialmente por parte das freguesias mais populosas e desenvolvidas.”

O programa constitucional invocado não lhes afirma subalternidade, mas a paridade na relevância. Sendo que este mesmo autor entendia e como “novo desafio”, que “o desenvolvimento de qualidade exige novas formas de actuar internas e externas”, pelo que “Estado e Municípios têm de cooperar intensamente sem prejuízo das respectivas esferas de actuação e sem prejuízo da autonomia dos municípios”³⁸⁶. Também por estas palavras se compreende que a Freguesia tinha na época pouco poder de reivindicação junto do poder central. Esse papel era essencialmente dos Municípios.

CARLOS MORAIS GAIO, no mesmo tempo, afirmava que, e por oposição aos Municípios, “... as freguesias continuam confinadas em estreitos limites”. Elencava ainda virtudes na atividade das Autarquias Locais, “mas também continuam a manter-se limitações notórias, tanto no grau de autonomia financeira como nas capacidades técnicas e no choque de mentalidades.” E enumerava o que chamou de “limitações de raiz”, a “autonomia dependente”, pois “o quadro normativo é ditado unilateralmente pela Administração Central, não existindo experiências consistentes de feitura de leis”, e ainda que “a capacidade financeira é reduzida.” Elenca ainda a “insuficiência técnica” e as “contradições culturais”.

³⁸⁴ ANTÓNIO BARRETO, As Freguesias e a regionalização, in: *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Torres Novas, 1990, pp. 49 e 50.

³⁸⁵ ANTÓNIO SOUSA FRANCO, A Freguesia na organização do poder em Portugal - aspectos financeiros, in: *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Torres Novas, 1990, pp. 84 e 85.

³⁸⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Autarquias Locais e Desenvolvimento: novos e importantes desafios, in: *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, MANUEL DA SILVA E COSTA E JOSÉ PINHEIRO NEVES (Coordenação), Porto, 1993, p. 19.

Identificava ainda “sinais de mudança... pelo alargamento das preocupações políticas... um novo tipo de diálogo com a Administração Central ... reforço do vector informação”³⁸⁷.

Deveras relevante pelo facto de escrever o que por vezes apenas se verbalizava, foi a forma como FERNANDO RUIVO no mesmo quadro temporal, analisou as relações Autarquias/Estado. Escreveu ele, que “devido, entre outras razões, às características da cultura política portuguesa e a deficientes transferências do FEF, as relações entre o Poder Local e o Poder Central ultrapassam em muito o quadro jurídico-financeiro formal que é suposto presidir-lhes, envolvendo-se num sistema de práticas informais com base em contactos e relações de ordem pessoal. Devido a esta actividade de mediação por parte dos autarcas, entre outros motivos, o Estado português será um Estado Labirintico, um conjunto multifacetado onde confluem vozes e linguagens, enleios, e enredos, onde algumas portas se abrem e outras se fecham na imensidão dos seus corredores”³⁸⁸.

Após quinze anos de poder local democrático é reconhecido a este o contributo e a relevância que teve no desenvolvimento das comunidades, pelo suprir de necessidades básicas das comunidades muito carentes de tais infra-estruturas (estradas, abastecimento de água, saneamento básico, eletrificação viária, habitação social, entre outras), conforme diferentes autores o identificam e especificam. “O grande contributo dos municípios centrou-se, [...], na criação de infra-estruturas, como construção de novas estradas, [...], abastecimento de água, rede de esgotos, etc”³⁸⁹. No mesmo sentido RAUL LOPES afirma que “ao longo de quinze anos de poder autárquico são visíveis sinais de mudança. Os orçamentos municipais cresceram, os investimentos básicos multiplicaram-se, as estruturas evoluíram”³⁹⁰. E no geral também se entendia que as atribuições “não podem confinar-se aos clássicos domínios das infra-estruturas e equipamentos básicos”³⁹¹. Importa referir que a análise dos diferentes autores incide em poder autárquico, entendendo-o apenas como os Municípios, reservando muito pouco da sua atenção e reflexão para as Freguesias, na realidade autárquica.

Entendimento muito próprio sobre a realidade das freguesias e o seu papel enquanto autarquia local tem ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, que afirma “que a freguesia enquanto autarquia local tem um peso secundário” e fundamenta que tal se fica “a dever aos poucos poderes legais e meios humanos, técnicos e financeiros de que dispõe.” E justifica a que tal se deve, reconhecendo que “é um problema

³⁸⁷ CARLOS MORAIS GAIO, A mudança organizacional nas Autarquias Locais - desafios e interrogações, in: *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, MANUEL DA SILVA E COSTA E JOSÉ PINHEIRO NEVES (Coordenação), Porto, 1993, pp. 29 a 34.

³⁸⁸ FERNANDO RUIVO, Um Estado labirintico: a propósito das relações entre o Poder Central e o Poder Local em Portugal, in: *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, MANUEL DA SILVA E COSTA E JOSÉ PINHEIRO NEVES (Coordenação), Porto, 1993, p. 41.

³⁸⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *Autarquias Locais e Desenvolvimento...* cit., p. 22.

³⁹⁰ CARLOS MORAIS GAIO, A mudança organizacional nas Autarquias Locais... cit., p. 30.

³⁹¹ RAUL LOPES, As Autarquias nas encruzilhadas do desenvolvimento, in: *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, MANUEL DA SILVA E COSTA E JOSÉ PINHEIRO NEVES (Coordenação), Porto, 1993, p. 189.

que já vem do passado, mas que sobretudo correspondeu à vontade política de atribuir a generalidade das atribuições ao município, como aliás também acontece no estrangeiro”. Este mesmo autor apresenta o que crê poderiam ser soluções e/ou caminhos a percorrer para melhor e maior utilidade poderem ter as freguesias no edifício do poder local. Assim, “ainda que mantendo o município como a principal autarquia local, seria desejável aumentar a participação das freguesias no poder local. Para tal, será fundamental aumentar as suas atribuições, e equipá-la de meios técnicos e humanos suficientes, assentes num bom suporte financeiro. Tal solução é tanto mais desejável quanto é certo que existem municípios excessivamente grandes, com um número de freguesias que por vezes chega a aproximar-se da centena, [...] vivendo praticamente dos subsídios que as câmaras municipais lhes possam dar, enquanto as suas principais funções (de assistência social) passaram para o Estado.” E conclui com uma opção clara, ao afirmar “a solução que nos parece ideal será passar uma grande parte das freguesias à categoria de município”³⁹².

5.4. Em 2006/07

Em 2006 e tendo como motivação celebrar os trinta anos da consagração constitucional do Poder Local, entendeu, certamente em boa hora, a Escola de Direito da UM realizar um ciclo de conferências sobre essa mesma temática. Oradores relevantes e prestigiados, desde ex-Presidentes da República, ex-deputados da Assembleia Constituinte e académicos, partilharam o seu saber e sentir.

Sendo fácil percecionarmos, que após trinta anos, se olhava para trás tendo consciência, conforme expressou JORGE MIRANDA, de que “o poder local democrático instaurado pela Constituição de 1976 suscitou grandes esperanças por todo o país”³⁹³. Esperanças que no entender de vários autores se confirmaram, sendo que há um reconhecimento (já o havia em 1991, continua a haver em 2006), quase geral, ao mérito do Poder Local, conforme o autor agora citado o reconhece, ao escrever que “o balanço destes trinta anos não pode deixar de ser considerado positivo em muitos aspectos. Há uma enorme diferença entre os municípios hoje e o que eram os municípios no salazarismo. Não só nas obras públicas efectuadas, como nos equipamentos sociais e culturais postos a funcionar, conseguiu-se um enorme progresso. Se assimetrias graves subsistem, deve-se a factores de ordem económica e política muito para além das possibilidades de acção dos órgãos de poder local”³⁹⁴.

³⁹² ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo das Autarquias Locais...* cit., p. 52.

³⁹³ JORGE MIRANDA, *O Poder Local na Assembleia Constituinte...* cit., p. 189.

³⁹⁴ JORGE MIRANDA, *O Poder Local na Assembleia Constituinte...* cit., pp. 187 e 188.

Os três ex-Presidentes da República, presentes nas conferências tiveram entendimento próximo no momento de realizarem as suas análises. RAMALHO EANES afirmava que “efectivamente, todos sabemos quanto o país deve à democracia local, aos que assumiram a responsabilidade de responder aos problemas reais com dedicação, competência e realismo, [...]”³⁹⁵. No mesmo sentido afirmou MÁRIO SOARES, ao referir-se ao Poder Local, “como um dos principais florões da Democracia Portuguesa que continua a ser. É indiscutível que o poder local, nos últimos trinta anos, contribuiu decisivamente para transformar Portugal para melhor. Em aspectos essenciais”³⁹⁶. E por fim, e pela ordem cronológica em que exerceram os seus mandatos, JORGE SAMPAIO, que é bem claro quanto ao seu pensar, ao afirmar que “o balanço de 30 anos de poder local permite, no meu entender, destacar o contributo positivo e sólido dado ao combate a tantas dificuldades nacionais que o centralismo do Estado não estava em condições de travar”³⁹⁷. Reconhecia-se ao tempo, características que permitiam ao Poder Local ter condições de indispensabilidade na democracia portuguesa. Nomeadamente: o facto de poder funcionar como elemento mediador entre as comunidades locais e o Estado; acrescido do efeito proximidade, pois essencialmente são vocacionadas para a resolução dos interesses próprios e dessa forma melhor aproximar eleitos e eleitores; as virtudes da governação local como “escolas de formação e seleção de líderes políticos”; contribuir para diminuir os excessos maléficos que o “exacerbado partidarismo”, conjugado com a “demagogia” poderiam acarretar na democracia nacional, podendo alcançar-se tal desiderato pelo melhor conhecimento dos candidatos, fruto da proximidade. Esta importância, acreditava-se poder acarretar para ambos (eleitos e eleitores), uma “especial responsabilidade social e política”³⁹⁸. Em sentido semelhante se afirma em tempo idêntico que “o poder local, apelando à participação das populações e exercendo funções em grande proximidade com as pessoas, tem sido uma autêntica escola de cidadania que acumulou um capital de confiança da maior importância para a democracia portuguesa. Os eleitos locais são porta-voz e mediadores dos interesses das comunidades. Eles dão corpo a uma das formas de representação política em que a dimensão de responsabilização directa e de resposta imediata às expectativas das populações são, porventura, mais exigentes”³⁹⁹.

Reconhecido o mérito, utilidade e vantagens, no geral, à instituição do Poder Local, havia quem também identificasse carências ainda vigentes ao tempo e aspetos passíveis de acerto, de forma a melhor cumprir o seu desiderato.

³⁹⁵ ANTÓNIO RAMALHO EANES, *O Poder Local...* cit., p. 173.

³⁹⁶ MÁRIO SOARES, *O Poder Local*, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, p. 272.

³⁹⁷ JORGE SAMPAIO, *O Poder Local (Tópicos de intervenção)...* cit., p. 362.

³⁹⁸ ANTÓNIO RAMALHO EANES, *O Poder Local...* cit., pp. 169 e 170.

³⁹⁹ JORGE SAMPAIO, *O Poder Local (Tópicos de intervenção)...* cit., p. 362.

JORGE MIRANDA afirmava que infelizmente muitas das esperanças acima invocadas, “não passaram de ilusões. Ora, é indispensável que elas renasçam; é indispensável vencer o pessimismo e o alheamento cívico, é indispensável um redobrado esforço dos eleitos locais pela transparência e pela honestidade e dos cidadãos pela exigência e pela participação”⁴⁰⁰. O mesmo autor, refere ainda a necessidade de limitação de mandatos dos autarcas e de implementação das regiões administrativas. E assim, eram indicados porque “tão pouco podem ser ignorados - porque têm de ser combatidos - numerosos vícios surgidos, nem escamoteadas deficiências - porque têm de ser corrigidas - de uma autonomia, não raro mal compreendida, egoística e sem sentido de futuro. Nunca é demais relembrar aqui o desordenamento urbanístico ou o conúbio com o futebol, a par de tendências para os impropriamente autarcas irem acumulando mandatos ou cargos em empresas municipais e para dominar os aparelhos partidários. Ao mesmo tempo, a participação directa e imediata dos cidadãos não tem ido além das eleições de quatro em quatro anos. [...] Em geral tem faltado uma autêntica cultura de debate sobre os problemas locais”⁴⁰¹.

RAMALHO EANES apontava também caminhos no sentido de melhor se obter o fortalecimento do Poder Local e que poderia passar pela necessidade de gerar uma maior envolvimento dos cidadãos, podendo cumprir-se tal desejo ao obter uma maior transparência dos atos e decisões, por adoção de uma administração aberta, reforçando a informação do que essencial fosse. Afirmava ainda convictamente que a “comunidade nacional não se desenvolve se não for entendida como uma harmonia de diferenças. E só as autarquias locais podem construir, entre os cidadãos, a solidariedade indispensável à intervenção directa, interessada e consciente na defesa dos interesses e aspirações locais”⁴⁰². E relevava a necessidade de ser “fundamental contribuir para uma reforma municipal de modo a proporcionar a todos os municípios a dimensão, os recursos - humanos nomeadamente - e a autonomia necessários para que bem aproveitem todas as oportunidades, e, mesmo, para que algumas criem, de maneira a bem responder às justas expectativas de uma verdadeira cidadania”⁴⁰³. A exposto aborda apenas a perspectiva municipal, sendo que se para tal realidade se me afigura razoável a sugestão, relativamente às freguesias, mesmo com a omissão, não deixa de ser evidente que o mesmo raciocínio continuaria a ser aplicável, por maioria de razão.

MÁRIO SOARES acreditava no futuro do poder local pese cumprindo alguns pressupostos, nomeadamente “se aceitar renovar-se aprofundando as regras democráticas ínsitas na Constituição e se

⁴⁰⁰ JORGE MIRANDA, O Poder Local na Assembleia Constituinte... cit., p. 189.

⁴⁰¹ JORGE MIRANDA, O Poder Local na Assembleia Constituinte... cit., p. 188.

⁴⁰² ANTÓNIO RAMALHO EANES, O Poder Local... cit., p. 173.

⁴⁰³ ANTÓNIO RAMALHO EANES, O Poder Local... cit., p. 172.

souber orientar-se por princípios éticos e transparentes, irá continuar a ser uma grande escola de Democracia e de Civismo, [...] um dos principais motores do desenvolvimento e progresso de Portugal”⁴⁰⁴.

JORGE SAMPAIO afirma que “não [...] foram resolvidos de forma satisfatória todos os problemas, longe disso. Basta pensar na persistência de profundas assimetrias regionais que marcam o nosso modelo de desenvolvimento para antever o longo caminho que o país tem ainda de percorrer, na certeza de que a descentralização administrativa pode constituir um poderoso estímulo ao desenvolvimento, corrigindo defasamentos, valorizando recursos e competências, fortalecendo, nesse sentido, a coesão nacional”⁴⁰⁵. Acrescentava “são grandes os desafios que, em matéria de equidade e sentido estratégico na afectação de recursos, se colocam à administração central e local. Pessoalmente [...] valoro [...] todas as reformas [...] tendentes ao reforço da autonomia local e que passam, como é bem sabido, pela indispensável reforma do regime de financiamento das autarquias locais. É possível que a minha qualidade de ex-autarca me leve a sobrestimar um pouco a importância deste último tema, mas creio não exagerar ao considerar que uma boa reforma das finanças municipais é fundamental para que se possa respeitar convenientemente a autonomia do poder local democrático, responsabilizar politicamente mais os autarcas, assegurar melhor a equidade e a coesão territorial e garantir com mais segurança o controlo e a sustentabilidades das finanças públicas”⁴⁰⁶.

A propósito de autonomia financeira, CASALTA NABAIS constata um facto, ao afirmar que “[...] as freguesias, em consonância aliás com as suas fracas atribuições e competências, dispõem de autonomia financeira bem menor do que a autonomia financeira dos municípios”⁴⁰⁷. Ainda e a partir do mesmo âmbito, identifica problemas que acredita se colocarem às autarquias locais e que têm a ver “com a ausência de uma ideia clara de reorganização autárquica, com a dependência das receitas das transferências do Estado, com o excessivo peso nas receitas próprias dos municípios das provenientes do sector imobiliário, com o entendimento dos municípios como suporte de emprego, etc. Relativamente ao primeiro dos aspectos referidos, o da ausência de uma ideia clara de reorganização autárquica, tem a mesma a ver com a falta de uma qualquer previsão legal relativa à extinção ou fusão de autarquias. O que tem com consequência que se mantenham municípios e freguesias, ainda que a sua dimensão populacional seja de todo incompatível com uma gestão minimamente eficiente”⁴⁰⁸.

MIGUEL CADILHE apresenta perspectiva interessante a propósito precisamente de finanças públicas e da necessidade de as mesmas terem rigor e controlo. Nesse sentido afirma que a

⁴⁰⁴ MÁRIO SOARES, O Poder Local... cit., p. 275.

⁴⁰⁵ JORGE SAMPAIO, O Poder Local (Tópicos de intervenção)... cit., p. 362.

⁴⁰⁶ JORGE SAMPAIO, O Poder Local (Tópicos de intervenção)... cit., p. 363.

⁴⁰⁷ JOSÉ CASALTA NABAIS, a Autonomia Financeira das Autarquias Locais... cit., p. 150.

⁴⁰⁸ JOSÉ CASALTA NABAIS, a Autonomia Financeira das Autarquias Locais, Coimbra... cit., p. 78.

descentralização política, com a criação das regiões administrativas, pode ser um efetivo e real meio para se cumprir tal objetivo. “É meu entendimento que as despesas do SPA (sector público administrativo), poderiam estar mais bem controladas e mais bem distribuídas se existisse descentralização política entre nós. [...] A descentralização política tem dois grandes patamares, o municipalismo e a regionalização. O municipalismo: temo-lo, e bem, faz 30 anos em democracia. A regionalização: não a temos no Continente. Estou a falar da regionalização em termos políticos, com líder eleito e que, portanto não depende hierarquicamente do centro”⁴⁰⁹.

Ainda sobre as regiões e a propósito da sua (não) existência há duas perspetivas muito relevantes, por contraditórias. Vejamos: ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, toma posição forte, a favor da mesma, quando começa desde logo por afirmar que “devemos ter o maior respeito pela Constituição, mas a Constituição também deve merecer, pelo seu conteúdo, esse respeito. E colocam-se sérias dúvidas sobre o respeito que deve merecer uma Constituição na parte em que declara, desde há 30 anos, que o país deve ter no continente regiões administrativas. [...] Consagra de forma expressa as regiões administrativas como uma autarquia local necessária e não meramente facultativa.” Acrescenta ainda que “a existência de numerosos preceitos constitucionais sobre a regionalização administrativa em Portugal tem o efeito de, pelo menos, a tornar mais difícil. [...] A nossa CRP faz depender a regionalização de um referendo. Assim, ao contrário do que expressamente estabelece, a nossa Lei Fundamental não considera as regiões administrativas uma autarquia local necessária. Considera, na realidade, [...] uma possibilidade dependente de referendo. [...] O problema é saber se este referendo previsto pela Constituição trata com igualdade as [...] partes nesta disputa. [...] O teste nesta matéria está na valorização que é dada à abstenção. A abstenção deveria ser neutra. [...] Ora, no referendo [...] tal como está consagrado na CRP, [...], a abstenção está do lado dos adversários da regionalização.” [...] A regionalização é hoje, em Portugal, uma questão político-administrativa com defensores e adversários que devem lutar pelas suas posições, devendo a Constituição deve manter-se fora e acima desta contenda”⁴¹⁰. No mesmo sentido se pronuncia CARLOS DE ABREU AMORIM, quando afirma que “foi para enfrentar as questões, cujo conteúdo de interesse público ultrapassa os limites das autarquias locais mas que não têm qualquer cabimento funcional, material e lógico, na acção administrativa do Estado-Governo, que se preceituou a criação de regiões administrativas. [...] A desigualdade de poderes e de robustez logística e financeira [...] existente entre as autarquias locais portuguesas e a administração

⁴⁰⁹ MIGUEL CADILHE, Finanças da Descentralização Política (Breves notas), in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, p. 358.

⁴¹⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A Regionalização Administrativa na Constituição da República Portuguesa, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, pp. 301 a 307.

central força essa transmissão de funções mais vezes do que seria desejável. E, quando tal não acontece, paradoxalmente, é no prejuízo da entidade local que fica com as suas actividades cerceadas por falta de condições de execução. [...] A inexistência de um nível intermédio entre o Estado-Governo e a administração municipal, conforme o modelo gizado na CRP, é gerador de incoerências, equívocos, bem como uma acentuada ineficiência que se reflecte nos dois extremos da actuação administrativa. Permanece um predomínio anacrónico do Estado [...] que potencia a irracionalidade na repartição de poderes, contraria a letra e o espírito da Constituição, prejudica a implementação dos fins de interesse público, esgota o ânimo do cidadão e as suas expectativas de futuro. Paradoxalmente, o centralismo desequilibra, destrói a possibilidade de um país homogéneo, social e economicamente coeso. Portugal é cada vez mais macrocéfalo, administrativa e civilmente falando, tudo redundando na região de Lisboa, retirando agilidade ao todo nacional e limitando e esgotando a massa crítica do país, circunscrita à grande moldura humana da capital. [...] O que se afigura dramático, num país em que tudo depende do Estado, directa ou indirectamente⁴¹¹.

Por sua vez, LUÍS SALGADO DE MATOS toma posição contrária à instituição das regiões administrativas e funda-o, com detalhe que se dispensa de reproduzir por extenso, em cinco razões que especificou: “a primeira razão contra a regionalização é administrativa. [...] Quando damos prioridade à Regionalização, damos prioridade a uma questão bem própria do século XIX, ou do início do século XX, quando se ia de burro ou a pé para a sede do concelho. [...] Antes, tinham que ir em pessoa à sede do concelho para resolverem os seus problemas; hoje, só têm que ir se a administração pública funcionar mal e não resolver os assuntos por meios eletrónicos. [...] Sem que nos demos conta, a Regionalização faz-nos correr para o século XX e virar as costas ao século XXI. A segunda é financeira. A terceira razão é republicana. A quarta é nacional. A quinta é internacional. [...] Acho que estas cinco razões são mais que suficientes. Acharam que vos proponho a inacção? Nada de menos certo. [...] Devemos fazer três coisas: Primeiro melhorar a Administração, devemos ter como objectivo que todos os assuntos relativos ao Estado Português possam ser tratados em nossa casa, através do computador. [...]. Segundo, temos que revigorar o município. [...] Se houver um défice regional, [...] faço minha a proposta que o Dr. Magalhães Lima apresentou na Constituinte de 1911: uma câmara política eleita pelas vereações municipais”⁴¹².

⁴¹¹ CARLOS DE ABREU AMORIM, Aspectos Territoriais do PRACE (Antecedentes e contratempos), in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, pp. 320 e 328.

⁴¹² LUÍS SALGADO DE MATOS, Regionalização: Sim ou Não? in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, pp. 310 a 316.

As finanças locais são sempre matéria alvo de que se fala e trata quando o assunto são autarquias, pois o enquadramento financeiro que é dado para cobertura das suas competência e atribuições, não deixa de ser alvo habitual de análise, críticas e sugestões. E é nesse contexto, o da nova, à época, Lei de Finanças Locais (em 2007), que MARTA REBELO analisa o “novo paradigma da governação municipal: o município prestador.” Ao reconhecer que “se assume de forma realista, que o *driver* de custos preponderante deve passar a ser a população, as pessoas, e já não o território. Ao município infra-estruturador sucede o município prestador. O primeiro corresponde à realidade municipal das últimas décadas, quando o *driver* de custos preponderante foi o território: o poder local foi chamado à tarefa essencial de infra-estruturar o território com equipamentos e redes, [...], fundamentais para a consolidação do poder local e para a modernização do país. O município prestador desempenha uma segunda geração de políticas municipais e a acompanha a evolução da própria administração central, mas, sobretudo, do país: hoje, em termos comparativos, o défice de infra-estruturas é significativamente menor. [...]. Esta valorização do principal *driver* de custos municipal - a população - não revela qualquer insensibilidade ao princípio constitucional da correção de assimetrias e coesão territorial”⁴¹³. De igual forma e ainda no mesmo âmbito da reforma da lei do financiamento local se afirma que também no domínio das freguesias há mudanças que se relacionam sobretudo com a diferenciação destas segundo a “Tipologia de áreas urbanas”, classificação adotada pelo Instituto Nacional de Estatística. Assim, afirma a mesma autora, que “são três as categorias de freguesias, assim qualificadas, de acordo com critérios administrativos e funcionais, suficientemente densificados e objectivados: 1. As freguesias inseridas em áreas predominantemente urbanas que são 1036 e 24% do total das freguesias - 70% da população portuguesa; 2. As freguesias inseridas em áreas mediamente urbanas que são 1115 e 26% do total das freguesias - 17% da população portuguesa; 3. As freguesias inseridas em áreas predominantemente rurais que são 2108 e 49% do total das freguesias - 14% da população portuguesa. Diferenciadas as freguesias, a diferenciação de competências resultará do cruzamento entre estas três categorias [...], bem como a descentralização de competências da Administração Central para a Administração Local, no âmbito do PRACE”⁴¹⁴.

Aos municípios reconhece-se que lhes é dada uma importância crescente, “[...] atendendo ao permanente movimento de descentralização, o número de atribuições a cargo dos municípios tem vindo a aumentar”⁴¹⁵. Não sem que haja, num mesmo tempo, quem pense de forma algo distinta, senão mesmo

⁴¹³ MARTA REBELO, A Reforma do Sistema de Financiamento Local, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, pp. 34 e 35.

⁴¹⁴ MARTA REBELO, A Reforma do Sistema de Financiamento Local... cit., p. 39.

⁴¹⁵ CARLOS BAPTISTA LOBO, Novo Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (Algumas reflexões preliminares), in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, p. 79.

contrária, ao relevar o facto do progressivo esvaziamento dos municípios “porque a sua dimensão cada vez menos se coaduna com a realização de importantes interesses públicos, assiste-se à crescente centripetação das correspondentes atribuições e competências para o Estado ou mesmo para o mercado”⁴¹⁶. Há quem concorde com esta linha última de pensamento ao afirmar que “tem havido recentralização de tarefas outrora locais. Por exemplo, porque é que no Porto e em Lisboa, os transportes públicos urbanos, que eram tradicionalmente uma actividade municipal, constituem uma actividade do Estado? [...] Isto é um verdadeiro contra-senso, em termos de princípio da subsidiariedade e, mesmo, de simetria territorial, visto que no restante território nacional os transportes urbanos são uma tarefa municipal”⁴¹⁷.

Já nesse tempo se aventava a possibilidade de eventuais reorganizações administrativas do território havendo quem concluísse que “nenhum processo de racionalização da administração do território justificará acções tendentes à «eliminação» de concelhos, mormente nestas áreas [...] de baixa e muito baixa densidade. É fácil imaginar que em áreas menos densas de Trás-os-Montes, das Beiras ou do Alentejo, a eliminação de alguns concelhos provocaria o empobrecimento da vida urbana representada pelas vilas ou até pequenas cidades [...]”⁴¹⁸. Nada se ficou a saber no momento em que se expressou sobre os municípios, acerca de idêntico pensar, ou não, relativamente às freguesias pela parte de JORGE GASPAR. Pensamento algo oposto foi expresso por CASALTA NABAIS, quando afirma que sendo verdade a ausência de hierarquia entre as três autarquias previstas constitucionalmente, merece realce o facto de que o entendimento de “a autarquia base [...] é o município, constituindo as outras autarquias unidades que apenas são adequadamente pensáveis a partir do município. Com efeito, bem vistas as coisas, numa perspetiva substancial, a freguesia não passa de um submúltiplo e a região administrativa de um sobremúltiplo do município. Nestes termos, a freguesia, embora formalmente constitua uma autarquia independente da formada pelo município em que se integra, materialmente, porém, não passa de uma estrutura de desconcentração personalizada do respectivo município. O que é evidente no respeitante às freguesias localizadas na sede da autarquia municipal, sobretudo quando se trata de cidades ou centros urbanos importantes. Pois, relativamente a essas freguesias não se vislumbram quaisquer interesses locais específicos e diferentes dos do município. Na verdade, tais freguesias servem basicamente como estruturas de desconcentração (personalizada) dos serviços municipais, designadamente nos municípios urbanos de maior dimensão. Daí que, a nosso ver, uma verdadeira reorganização desse nível autárquico devia passar, entre outras coisas, pela extinção das freguesias

⁴¹⁶ JOSÉ CASALTA NABAIS, *a Autonomia Financeira das Autarquias Locais...* cit., p. 155.

⁴¹⁷ VITAL MOREIRA, *O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976...* cit., p. 293.

⁴¹⁸ JORGE GASPAR, *O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA (Coordenação), Braga, 2007, p. 197.

urbanas e pelo reforço das atribuições e competências das freguesias rurais. O que, naturalmente, implicaria a reestruturação destas de modo a disporem de dimensão e capacidade compatíveis com esse âmbito mais alargado de atribuições e competências”. E avança, após sugestão concreta, alertando para “um aspecto, por via de regra, esquecido no debate sobre a reforma autárquica, em cujo quadro se discorre frequentemente sobre a necessidade de reorganização das autarquias locais. Pois bem, desse debate está quase sempre ausente o problema da necessidade de extinção de autarquias locais, sejam estas freguesias, sejam municípios. Desde logo, era bom que nos interrogássemos sobre se são mesmo necessários três níveis de autarquias locais. Depois, é preciso ter presente que o problema magno do nosso país é em larga medida, o dos custos avassaladores do que podemos designar por ““Conselho de Administração”” do Estado, constituído pelos órgãos de soberania, das regiões autónomas e das autarquias locais. Pois, não nos podemos esquecer que somos 10 milhões de habitantes e não 80 milhões como na Alemanha ou 60 milhões como na França. Pelo que se impõe um mínimo de coerência entre a dimensão do País e a sua máquina política e administrativa. Uma ideia, que aplicada às autarquias locais, implica que, tanto quanto aos níveis, como quanto ao número de municípios e freguesias. Perguntemos pelos interesses próprios e específicos que verdadeiramente podem ser postos a seu cargo”⁴¹⁹.

Importa, ainda, realçar que este mesmo autor identifica um paradoxo no papel do Estado, no seu todo, aliás, “mais que um paradoxo é uma perplexidade, enuncia-se assim: enquanto as empresas e as organizações da economia progressivamente se concentram, e se concentram a nível mundial, o Estado apresenta-se em crescente desagregação vertical (a montante e a jusante) e horizontal. Ora, perante tão divergente evolução do Estado e do mercado, como poderá aquele, designadamente, desincumbir-se de uma das suas mais nobres tarefas, como é a de subordinar o poder económico ao poder político democrático, como prescreve a alínea a) do art. 80.º da nossa Constituição?”⁴²⁰.

Em 2007, em publicação própria e fora do ciclo de conferências inicialmente citado para este período de tempo, CASALTA NABAIS, abordava a questão da situação das receitas municipais, e as consequências que daí se poderiam retirar. Dizia ele, “verifica-se que nelas têm um peso decisivo as transferências do Estado, já que elas representam mais de 50% dessas receitas. O que pode alimentar fenómenos como o de ““paternalismo estadual”” ou de ““esquizofrenia municipal””. Enquanto aquele torna os municípios excessivamente dependentes da ““mesada”” do Estado, este implica uma dupla identidade para os municípios que assim seriam, de um lado, totalmente ““autónomos”” para gastar e,

⁴¹⁹ JOSÉ CASALTA NABAIS, *a Autonomia Financeira das Autarquias Locais...* cit., pp. 130 e 131.

⁴²⁰ JOSÉ CASALTA NABAIS, *a Autonomia Financeira das Autarquias Locais...* cit., pp. 156 e 157.

de outro lado, totalmente “dependentes” face ao Estado para angariar os correspondentes meios financeiros”⁴²¹. Por fim, no âmbito do pensar do autor acima citado é reportada uma ideia muito interessante por aparente sentido contrário com a maioria da doutrina lida, de que o Estado tem vindo “a perder progressivamente poder, seja por força da integração económica e política comunitária, seja em virtude da necessidade de coordenação a nível mundial da actividade estadual, sobretudo a de natureza económica, [...] que a globalização das relações económicas impõe. [...]. Mas o Estado também está a «salamizar-se» a jusante através das mais variadas e não raro subtis formas de desconcentração política e de descentralização administrativa. O que tem sido alimentado por regionalismos e municipalismos protagonistas contínuos de processos aparentemente inesgotáveis de “autonomia progressiva” [...]. Trata-se da fragmentação ou fracionamento do (poder) do Estado em virtude sobretudo da intensa disputa que os mais variados polos e estruturas do poder político e sócio-económico vêm travando, reivindicando para si parcelas cada vez mais significativas do poder estadual como se este estivesse em saldos ou mesmo em liquidação”⁴²².

Do analisado para este espaço de tempo (2006/07), e em termos sumários, pode constatar-se que ao Poder Local é reconhecido um contributo significativo, pelos enormes benefícios colocados ao dispor das populações. De igual modo os autores apresentaram sugestões e caminhos para o futuro. Depreendeu-se, ou verificou-se efetivamente, alguma desilusão pelo menor envolvimento da comunidade e pelo uso indevido por parte dos autarcas dos poderes confiados, desvirtuando “esperanças” ligadas ao *sonho de Abril*, de participação, de envolvimento, de partilha, de valores éticos, que na verdade se foi esfumando com o decorrer dos anos e não tanto pelo incumprimento de pressupostos de desenvolvimento associado ao bem-estar social das comunidades.

5.5. Em 2015/16

As primeiras eleições autárquicas, realizadas em período democrático, por sinal com o simbolismo de terem ocorrido no dia 25 de abril de 1976, foram o ponto de partida para a existência de um Poder Local nos termos e modos que, em geral, todos reconhecem. Quatro décadas após, é interessante perceber como o mesmo é, ou não, assimilado pelas comunidades.

JOAQUIM FREITAS DA ROCHA faz uma síntese muito interessante quando afirma que “presentemente, a existência do poder local é um *dado*, encontrando-se o mesmo radicado na

⁴²¹ JOSÉ CASALTA NABAIS, a Autonomia Financeira das Autarquias Locais... cit., pp. 155 e 156.

⁴²² JOSÉ CASALTA NABAIS, a Autonomia Financeira das Autarquias Locais, Coimbra... cit., pp. 76 e 77.

consciência coletiva de um modo tão acomodado que não sofre contestação nem sequer questionamento. Será de supor que tal estatuto de consenso se baseia, em larga medida, no encontro venturoso, em 1976, de duas estruturas jurídico-constitucionais que nunca se haviam reunido no mesmo pacto constituinte, pelo menos num plano formal e declarativo: a configuração democrático-representativa e a autonomia financeira, ambas em referência aos entes locais. Decorridos 40 anos sobre essa inédita - e aparentemente feliz - junção, impor-se-á uma paragem reflexiva, tendente a averiguar se os resultados emergentes da praxis autárquica obtêm correspondência com o estatuto de acomodação referido, procurando refletir sobre a respetiva bondade”. E questiona-se se será uma acomodação derivada de os resultados serem entendidos como bons, ou inversamente, fruto de desconforto mas por quem acredita ser um mal menor e como tal, que assim se mantenha. Para se obter essa e outras respostas, o autor citado e outros que se lhe juntaram, realizaram um conjunto de questões aos autarcas (de municípios) que permitissem chegar a diversas conclusões. Umas de nicho e outras de maior amplitude. Desde logo, conclui-se que há “um balanço globalmente positivo de 40 anos do exercício de poder local democrático, sem prejuízo de individualizar um conjunto de linhas argumentativas de sentido crítico, que impelem a uma reflexão sobre alguns aspetos que poderão ter corrido menos bem e que, por tal motivo, poderão ser melhorados e aperfeiçoados”⁴²³. E são enumerados aspetos a melhorar como “repensar o quadro normativo das autarquias locais, com o propósito de o tornar menos complexo (menos e melhor legislação), mais estável e com respeito pela autonomia local”, entre outros que expõem.

Por sua vez, FREITAS DO AMARAL, é mais incisivo na sua análise, mesmo sabendo que sobre o poder local já bastante foi escrito, não deixa de ser relevante ter consciência de que “é difícil, na prática, saber onde e quando há poder local, porque se trata de uma questão de grau. Existe poder local sem dúvida na Inglaterra e na Alemanha; talvez exista, mas é duvidoso, em França; em Portugal não existe com toda a certeza. Porque as competências das autarquias locais são restritas, os meios humanos e técnicos disponíveis escassos, os recursos financeiros claramente insuficientes, e a tutela do Estado sobre as autarquias locais - depois de algum tempo de atenuação - recrudescer fortemente nos últimos anos, através de vários diplomas governamentais de duvidosa constitucionalidade (por ex., na área do ordenamento do território e do urbanismo). Numa palavra: no nosso modo de ver, em Portugal, o poder local é um objectivo a atingir e, não é uma situação adquirida”⁴²⁴.

⁴²³ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (Coord.), NOEL GOMES, HUGO FLORES DA SILVA, RUI MESQUITA GUIMARÃES E PEDRO MATIAS PEREIRA, 40 anos de finanças locais democráticas: o balanço possível, in: *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO (Coord.), Braga, 2017, pp. 95, 96 e 141.

⁴²⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. 1... cit., pp. 414 e 415.

Alguma surpresa, é de que este mérito e atenção dado ao Poder Local pelos diferentes autores, é dado quase em exclusivo aos municípios e/ou regiões, pois a atenção prestada às freguesias é deveras diminuta, quando não inexistente.

Cap. 6 - AÇÕES (legislativas e afins) EM BUSCA DE MELHORIA

6.1. Enquadramento

O sentimento e a vontade de superação em busca da melhoria, são inatos ao ser humano nas mais variadas circunstâncias em que este intervém. O campo político acompanha a vida das sociedades e tenta fazer reverter as vivências e o pulsar destas, em medidas legislativas que melhor concretizem e façam cumprir as expectativas das populações para as quais estão ao serviço.

O poder local tem vindo a vivenciar, num passado recente (aproximadamente as duas últimas décadas), um conjunto de alterações, fruto de medidas legislativas (mais ou menos avulsas e não enquadradas por orientações de fundo) fruto da evolução dos tempos. Estas leis tentam cumprir o objetivo de funcionarem como facilitadoras, que conduzam a um aprimorar do universo que envolve as autarquias locais e os seus propósitos de serviço em prol das comunidades para quem existem.

Todas têm efeitos diretos sobre as autarquias locais, em medidas por vezes distintas, muito em função dessa mesma diferenciação que municípios e freguesias possuem entre si. Tal tem sucedido em diferentes domínios, que de forma breve se tentará dar a conhecer, por ordem cronológica, nomeadamente as que tiveram e têm maior relevância.

6.2. Orçamento participativo

Este mecanismo “emergiu do Mundo da lusofonia, nomeadamente da cidade de Porto Alegre, Brasil, no ano de 1989, constituindo um importante instrumento de inovação orçamentária”⁴²⁵, “um mecanismo de democracia participativa”⁴²⁶, que coloca ao dispor das comunidades a que se destina a faculdade de poderem decidir como devem ser investidas verbas dos orçamentos públicos. “Existem duas grandes categorias de OP: consultivo, no qual os cidadãos são ouvidos sobre os investimentos públicos a realizar, mas a decisão é da entidade de governo; deliberativo, no qual os cidadãos apresentam propostas e decidem, através do seu voto, onde será investido uma parte do orçamento público da entidade governativa”⁴²⁷.

⁴²⁵ JORGE MEIRA DA COSTA, O Direito do Urbanismo e o Orçamento Participativo: reflexões em busca de uma solução de coesão social e de sustentabilidade financeira, in: *Democracia e Poder Local*, ISABEL CELESTE FONSECA (COORDENAÇÃO), Braga, 2017, p. 39.

⁴²⁶ PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95d7e7f9-6a6a-4359-b130-2dc604d3964d>

⁴²⁷ PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95d7e7f9-6a6a-4359-b130-2dc604d3964d>

De pressupostos relativamente uniformes, o seu funcionamento e procedimento difere de caso para caso, seguindo, por norma, diversas fases de apuramento da vontade popular. Os municípios (Palmela foi o primeiro em 2002) são quem mais os tem adotado, sendo que são já mais de 100, os que utilizam esta ferramenta de participação cívica, existindo já também algumas freguesias que o aplicam (Ex: S. Victor – Braga). “A implementação de Orçamentos Participativos tem vindo a aumentar de modo progressivo em várias partes do Mundo, em especial ao longo da última década, numa tendência que evolui a par com o fenómeno de afastamento dos cidadãos da política e das instituições democráticas”⁴²⁸.

Particularidade a merecer atenção é o facto de as dotações financeiras destinadas a esta iniciativa de participação cívica terem, por norma, valores muito baixos. Acresce ainda a baixa adesão ao nível das propostas (ex: 47 em Braga no ano de 2020, sendo que a maioria são incentivadas pelas paróquias civis ou religiosas) e dos votantes (ex: em Braga, 11488 pessoas em 2020, 9638 em 2019 e 8595 em 2018, cerca de 5% da população do concelho)⁴²⁹ e algumas formas menos transparentes de participação, o que levou num passado recente a que o processo num município (Guimarães) tivesse regressado ao ponto de partida, por haver suspeitas fundadas que o método de votação era permeável.

Constata-se ser uma boa ideia, havendo quem acredite nele, talvez em demasia, como “um dos instrumentos fundamentais para conceber e imaginar as mudanças que queremos para as nossas cidades, e com isso, para a reinvenção da democracia. A cidade transformada pela participação dos seus membros torna-se exemplo de espaço de liberdade”⁴³⁰. MARTA NUNES DA COSTA releva a necessidade “de serem experiências pensadas e concebidas para abrir canais de comunicação entre cidadãos e elite política, e por isso para se recriarem os espaços para redefinição da relação representativa a partir das bases”. E dá um exemplo inverso dos processos que partem do topo e que têm pouquíssimo impacto real sobre a sociedade civil, e exemplificava com Braga “que anunciava ter orçamento participativo nos anos de 2010 e 2011, mas cujo processo estava nas mãos de um corpo burocrático e cuja maioria dos cidadãos da cidade não sabia sequer da existência do OP”⁴³¹.

Tem sido um meio que tem vindo a ser aperfeiçoado, pelo que se acredita que o decorrer dos anos possa levar a uma maior e melhor implementação pelo território, com igual aumento da participação cívica, cuja força será um forte contributo para fazer acontecer dotações superiores e por fim que se

⁴²⁸ PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS,

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95d7e7f9-6a6a-4359-b130-2dc604d3964d>

⁴²⁹ ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BRAGA – Portal Braga participa,

<https://participe.cm-braga.pt/opg/>

⁴³⁰ MARTA NUNES DA COSTA, Do estado-nação à cidade como espaço da democracia... cit., pp. 313 e 314.

⁴³¹ MARTA NUNES DA COSTA, Do estado-nação à cidade como espaço da democracia... cit., p. 315.

encontrem formas de poderem ser aceites ideias ou propostas coincidentes com as do município, desde que não ainda a ser implementadas.

6.3. Lei de limitação de mandatos

A Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto “estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais”⁴³². Teve a primeira aplicação a partir das eleições autárquicas de 2013. Esta limitação acontece após o exercício de funções durante três mandatos sucessivos. O impedimento cessa após um mandato de interrupção, podendo voltar o cidadão a ser candidato ao mesmo cargo antes exercido. A lei não impede a candidatura após os três mandatos a outra autarquia local que não a que exerceu o cargo antes, pelo que é apenas “uma limitação territorial e não funcional”⁴³³. A lei em questão coloca algumas pequenas regras para tentar impedir de forma artificial contornar o espírito da lei.

A justificação para tal iniciativa legislativa decorre de se entender que, “em termos políticos, o exercício de sucessivos mandatos autárquicos, apresenta, por um lado, constrangimentos, especialmente no que diz respeito à renovação da classe política e consequente cristalização de um mesmo corpo político ao longo do tempo. (...) Em termos sistémicos, a longevidade no poder a nível de governação local poderá motivar distintos fenómenos. A saber: o alargamento de redes de interesses e clientelares no domínio do urbanismo e da construção civil; fatores associados ao caciquismo, nepotismo e patrocínio nas comunidades locais, transformando-se em autênticos enclaves pessoais, bastiões políticos e protetorados no interior dos partidos políticos”⁴³⁴. Concorda-se com esta posição, mesmo sabendo que é a vontade popular que determina a referida longevidade, pese agora parcialmente atenuada.

É ainda algo cedo para avaliar do impacto efetivo no cumprimento das intenções do legislador, sendo desde já perceptível uma renovação de presidentes, principalmente em 2013, e de âmbito municipal. No domínio das freguesias, a criação de Uniões das Freguesias, permitiu que presidentes que o eram de uma freguesia, entretanto alvo de agregação, se pudesse manter no exercício da “nova” função pelo menos por mais três mandatos.

⁴³² LEI n.º 46/2005, DE 29 DE AGOSTO.

⁴³³ TERESA RUEL, Constrangimentos ao pluralismo II: sobre a longevidade no poder e os riscos associados, in: *A Reforma do Poder Local em Debate*, LUIS DE SOUSA, ANTÓNIO F. TAVARES, NUNO FERREIRA DA CRUZ E SUSANA JORGE (Organizadores), Lisboa, 2015, p. 85.

⁴³⁴ TERESA RUEL, Constrangimentos ao pluralismo... cit., pp. 83-84.

Sabendo que “a alternância política não se concretiza por decreto legislativo”⁴³⁵, consegue esta lei possivelmente mitigar, minimizar, alguns dos efeitos perniciosos acima expostos e proporcionar alguma renovação de autarcas, mesmo tendo a percepção de que a maioria desde que se recandidate é eleito para um total de 3 mandatos, que representam 12 anos de exercício das funções de autarca, seja de município ou de freguesia.

6.4. Lei da paridade

A Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, conhecida por Lei da Paridade, “estabelece que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33/prct. de cada um dos sexos”⁴³⁶. O entendimento de paridade é descrito no n.º 1, art. 2.º da mesma lei: “Entende-se por paridade, para efeitos de aplicação da presente lei, a representação mínima de 33,3/prct. de cada um dos sexos nas listas”, indicando assim a obrigatoriedade de existir pelo menos um terço de candidatos de um género, a cada três de uma lista. Como se constata da leitura do preâmbulo da lei acima citada, o alcance da lei foi para além do poder local. A lei em análise foi alvo de atenção e evolução legislativa em 2017 e 2019, sendo que a principal alteração, daí decorrente, se prendeu com o facto de até então o incumprimento, no geral, dar direito a penalização significativa nas subvenções a que a lista em questão teria a receber do Estado, significando que se aceitava o incumprimento. Com a lei em vigor, pura e simplesmente, a lista que incumprir tem um espaço de tempo para efetuar a retificação e, se tal não suceder, é rejeitada, não se apresentando ao ato eleitoral. Inicialmente também se excecionavam-no âmbito das autarquias locais - as freguesias com 750 habitantes ou menos e os municípios com 7500 habitantes ou menos. Hoje essas exceções não existem, por revogação de tal preceito.

Hoje, decorridos quase 15 anos, constata-se que teve efeitos diretos no aumento da participação de mulheres (era aqui que residia o *busilis* da questão – a baixa participação do sexo feminino, entendido como uma lacuna da democracia pelo não envolvimento destas na vida política), estando hoje, no geral, assimilada a necessidade de tal medida legislativa, pelos fins e princípios que esta pretendia cumprir.

Se a ideia está assimilada de forma relativamente pacífica, a prática ainda estará algo distante da plenitude no cumprimento, pois continuam a existir (muitas) situações de contorno da lei, pela renúncia a mandatos, conforme, e apenas a título de exemplo, se verifica no atual mandato autárquico

⁴³⁵ TERESA RUEL, *Constrangimentos ao pluralismo...* cit., p. 85.

⁴³⁶ LEI ORGÂNICA N.º 3/2006 DE 21 DE AGOSTO.

(2017-2021) nas freguesias de concelhos vários (consulta avulso, sem critério específico, apenas tentando distribuir pelo território continental, com um exemplo de cada uma das províncias outrora existentes), em que há executivos constituídos apenas por membros do sexo masculino: Braga (Minho), 16 (44,4%) em 36 freguesias⁴³⁷; Arganil (Beira), 6 (42,8%) em 14 freguesias⁴³⁸; Ponte de Sor (Alentejo), 2 (40%) em 5 freguesias⁴³⁹; Torre de Moncorvo (Trás os Montes e Alto Douro), 5 (38,5%) em 13 freguesias⁴⁴⁰; Aljezur (Algarve), 1 (25%) em 4 freguesias⁴⁴¹; Horta (Açores), 2 (15,4%) em 13 freguesias⁴⁴²; Penafiel (Douro Litoral), 3 (10,7%) em 28 freguesias⁴⁴³; Alcobaça (Estremadura), 1 (7,7%) em 13 freguesias⁴⁴⁴; Salvaterra de Magos (Ribatejo) 0 (0%) em 4 freguesias⁴⁴⁵; Ponta do Sol (Madeira), 0 (0%) em 3 freguesias⁴⁴⁶.

Verifica-se que dos dez concelhos com dados reportados, há ainda um total de 36 freguesias cujos executivos são compostos em exclusivo por elementos masculinos, o que representa 27,1% de um total de 133 freguesias. É um número considerável e apenas possível pelo facto de terem existido mulheres que integraram as listas e posteriormente apresentaram o seu pedido de renúncia ao exercício do mandato numa «habilidade» política tolerada, desde logo pelas próprias mulheres que se deixaram instrumentalizar e por todos os que dão cobertura a tal situação de forma tranquila, como se nada ocorresse. Deverá o legislador realizar alteração legislativa que evite o exposto? Fica a dúvida...

Conclui-se ser esta uma lacuna, que o tempo ainda não supriu, reforçada em termos agravantes, com o facto de continuar a existir um baixo número percentual de mulheres no exercício de presidências de junta de freguesia (370 no mandato 2017-21⁴⁴⁷, que representam cerca de 12% do total) e de municípios. Autarca em funções numa freguesia urbana, acredita que “antes da lei da paridade deveria ter existido um trabalho prévio para a paridade em casa. É uma questão de mudança de mentalidade, e enquanto não houver igualdade de género na família não é possível cumprir a paridade no poder político”⁴⁴⁸. Aqui poderá estar uma justificação razoável para a relativa dificuldade de cumprimento de um propósito que se reconhece válido e a que a legislação tentou fazer cumprir. Até porque há quem afirme que acredita “piamente que as mulheres na política fazem a diferença, pelo seu espírito empreendedor, capacidade de organização e método de trabalho. Têm um olhar mais protetor nas

⁴³⁷ JOSÉ FERREIRA, Freguesias, in: *Roteiro “A Nossa Terra”*, 12ª Edição, Braga, 2020, pp. 102 a 132.

⁴³⁸ CÂMARA MUNICIPAL DE ARGANIL, <https://www.cm-arganil.pt/municipio/juntas-de-freguesia/>

⁴³⁹ CÂMARA MUNICIPAL DE PONTE DE SOR, <https://www.cm-pontedesor.pt/viver/freguesias/>

⁴⁴⁰ CÂMARA MUNICIPAL DE TORRE DE MONCORVO, <http://www.cm-moncorvo.pt/pages/498>

⁴⁴¹ CÂMARA MUNICIPAL DE ALJEZUR, <https://cm-aljezur.pt/pt/menu/61/freguesias.aspx>

⁴⁴² CÂMARA MUNICIPAL DA HORTA, <https://www.cmhorta.pt/index.php/municipio/juntas-de-freguesia>

⁴⁴³ CÂMARA MUNICIPAL DE PENAFIEL, <https://www.cm-penafiel.pt/municipio-de-penafiel/juntas-de-freguesia/>

⁴⁴⁴ CÂMARA MUNICIPAL DE ALCOBAÇA, <https://www.cm-alcobaca.pt/pt/menu/335/juntas-de-freguesia.aspx>

⁴⁴⁵ CÂMARA MUNICIPAL DE SALVATERRA DE MAGOS, <https://www.cm-salvaterrademagos.pt/autarquia/juntas-de-freguesia>

⁴⁴⁶ CÂMARA MUNICIPAL DA PONTA DO SOL, <https://www.cm-pontadosol.pt/viver/concelho/freguesias>

⁴⁴⁷ ANA RIBEIRO, Apenas 370 em mais de 3 mil freguesias são lideradas por mulheres, in: *Diário de Notícias*, Ano 157.º, n.º 55517, 20 de abril 2021, p. 4.

⁴⁴⁸ OLGA FREIRE, in: *Diário de Notícias*, Ano 157.º, n.º 55517, 20 de abril de 2021, p. 4.

grandes causas”⁴⁴⁹, o que por si só seria um bom fundamento para uma maior participação das mulheres na vida política.

A paridade (que a lei apenas reconhece parcialmente, numa percentagem de 33%) é um objetivo apenas parcialmente cumprido.

6.5. Lei de reorganização administrativa das freguesias

Importa ter presente, para lançamento deste tópico, que “não deixa de ser curioso, deve dizer-se, que ao longo da nossa história, desde o período liberal, esta discussão sobre a reforma da administração pública local surja principalmente em tempo de crise financeira. Talvez se possa dizer que o problema existe sempre, mas que ele sobressai mais em tempos difíceis”⁴⁵⁰. O mesmo voltou a suceder, fruto do memorando de entendimento celebrado com a «*troika*» em 17 de maio de 2011, que incluía indicações expressas da necessidade de redução do número de freguesias e municípios, no que não foi “uma decisão política de livre escolha do Governo português; trata-se, antes sim, do cumprimento de uma obrigação”⁴⁵¹, cumprida num dado momento e situação do país.

A Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, pretendeu ser a concretização, pelo menos parcial, das conclusões vertidas em 2011 no Livro Verde da Reforma da Administração Local, com o subtítulo de: “uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política”. Este documento pretendeu ser um “ponto de partida de um debate alargado junto da sociedade civil, (...) que envolvesse os cidadãos, forças políticas, associações e sindicatos”⁴⁵². Assentava em “quatro eixos de atuação: o Setor Empresarial Local, a Organização do Território, a Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento, e a Democracia Local, os quais tendo um tronco estrutural único, visavam a sustentabilidade financeira, a regulação do perímetro de atuação das autarquias e a mudança do paradigma de gestão autárquica. Somente assim haveria verdadeira autonomia”⁴⁵³. Desta forma, os seus autores apresentavam as ideias chave que foram posteriormente vertidas na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, em que se elencaram objetivos (art. 2.º), princípios (art. 3.º), níveis de enquadramento para as freguesias (art. 4.º) e um conjunto de outros pressupostos úteis à boa concretização das conclusões do Livro Verde. A lei agora

⁴⁴⁹ GLÓRIA TRINDADE, in: *Diário de Notícias*, Ano 157.º, n.º 55517, 20 de abril de 2021, p. 6.

⁴⁵⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, É necessária uma reforma territorial das freguesias? in: *Direito Regional e Local*, n.º 13, janeiro/março de 2011, Braga, 2011, p. 5.

⁴⁵¹ PEDRO CRUZ E SILVA, Notas sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica, in: *Direito Regional e Local*, n.º 17, janeiro/março de 2012, Braga, 2012, p. 39.

⁴⁵² MIGUEL RELVAS E PAULO JÚLIO, O outro lado da governação... cit., pp. 102-103.

⁴⁵³ MIGUEL RELVAS E PAULO JÚLIO, O outro lado da governação... cit., p. 103.

citada também especificava como se poderiam fundir municípios (art. 16.º), sendo que tal decorreria de iniciativa própria dos envolvidos, pelo que o resultado foi o que se adivinhava: zero fusões.

Todo este processo foi gerador de forte controvérsia pública, desde logo porque não se vislumbrou na “lei um conceito seguro de freguesia”⁴⁵⁴ e no geral discordando da possibilidade de a mesma acontecer pelas mais variadas razões, considerando-se que estariam “ameaçadas por uma reestruturação em que as populações e os seus laços de solidariedade vicinal não fazem valimento. Porque a razão demográfica não é uma razão, quando se desprezam os vínculos existentes entre as pessoas componentes de um determinado núcleo de vivência colectiva. Que deveria ser ponto de partida essencial e não desprezado: condenável sinal de incultura e de falta de respeito pelos outros e pela sociedade no seu conjunto de que padece o atual legislador”⁴⁵⁵. Muitos mais argumentos foram ditos e escritos, por norma em sentido unívoco, em prol da situação existente.

A maioria dos municípios, por intermédio das Assembleias Municipais, acabou por se “demitir” (por total discordância) de sugerir a “arrumação” do seu mapa local de freguesias. Essa tarefa coube à Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa Territorial (art. 13.º), já prevista supondo que haveria Assembleias Municipais que não se iriam pronunciar. Esta UTRAT de «régua e esquadro» fez o que as 168 Assembleias Municipais não desejaram fazer (os municípios das regiões autónomas não foram incluídos, nem os 48 municípios que tinham 4 ou menos freguesias, tão pouco o de Lisboa que não foi abrangido por ter tido lei inovadora - Lei n.º 56/2012, em específico para aquele território). Emitiram pronúncia 58 Assembleias Municipais.

A reforma legislativa foi apelidada (e fundado o porquê de tal) de ter sido “descuidada a regulamentação”⁴⁵⁶, mas no final o ato eleitoral de 2013 decorreu “com toda a normalidade (apenas houve um boicote eleitoral [...] e mesmo esse foi superado por votação no domingo seguinte)”⁴⁵⁷.

A reorganização permitiu distinguir cinco situações: as freguesias que não sofreram qualquer alteração (as das Regiões Autónomas e de 46 municípios do continente); as freguesias que foram objeto de mera agregação simples (em 219 municípios); as freguesias cujos limites territoriais foram modificados (em 11 municípios); a transição de uma freguesia de um concelho para outro; a criação de uma nova freguesia⁴⁵⁸.

⁴⁵⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Poder local 2011-2013: de uma reforma local ambiciosa à extinção desastrosa de freguesias, in: *Questões Atuais de Direito Local*, Braga, 2013, p. 121.

⁴⁵⁵ JOAQUIM ROMERO MAGALHÃES, Em torno da história político-administrativa... cit., p. 16.

⁴⁵⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E MATEUS AREZES NEIVA, As Freguesias... cit., p. 19.

⁴⁵⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E MATEUS AREZES NEIVA, As Freguesias... cit., p. 20.

⁴⁵⁸ JORGE MIGUÉIS, CARLA LUÍS, JOÃO ALMEIDA, ANA BRANCO, ANDRÉ LUCAS E ILDA RODRIGUES, Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, Lisboa, 2014, p. 51.

Não eram em número significativo as vozes que, nesse tempo, se levantavam contra a necessidade de reforma das freguesias, no sentido de aprimorar a sua organização interna, capacidade de funcionamento e dessa forma melhor assumir um capaz desempenho das suas atribuições e competências, sendo expectável por todos que tal reforma trouxesse um acréscimo destas. Aliás, o Secretário de Estado da Administração Local de então, ANTÓNIO LEITÃO AMARO, teve opinião favorável sobre a reorganização administrativa, quando afirmou que “esta reforma foi particularmente profunda e desafiante para as freguesias, cujo balanço julgo só pode ser o de um claro fortalecimento das freguesias. Assim é no plano da dimensão territorial e escala, das competências e dos meios humanos e financeiros”⁴⁵⁹. Este pensar agora citado não foi de encontro à enorme onda de críticas que aconteceram à época, porque o que estava em causa não era a necessidade de uma reforma, era que a acontecer a “reforma fosse bem feita”⁴⁶⁰. E para que isso pudesse suceder autor reconhecido afirma que bastava que “o legislador entendesse a freguesia, [...] como entidade político-administrativa local mais próxima dos cidadãos, bem distinta do município, mas não subalterna deste e apta para fazer as tarefas que, segundo o princípio da subsidiariedade, ela pode fazer melhor que o município, concluiria que se é desejável que as freguesias tenham adequada dimensão, sendo razoável fundir as demasiado pequenas, pois não estão em condições de desempenhar adequadamente as funções que lhes competem, também concluiria que elas não devem ser demasiado grandes, pois perde-se então a característica da proximidade que lhes é própria, sendo mesmo razoável hoje, criar novas freguesias. Tudo sem perder de vista outros aspetos tais como a interioridade, por um lado, e a alta densidade populacional em boa parte do nosso litoral continental, por outro”⁴⁶¹. No seu entender a perspetiva exposta permitiria deslocar o foco do número de freguesias por município para a atenção a dar a cada freguesia, pudesse incidir na capacidade de esta cumprir as suas tarefas eficazmente⁴⁶². Havia a dúvida, legítima, “quanto a saber se estará o primeiro escalão do poder local, constitucionalmente consagrado (desde 1976), a ser devidamente acautelado pelo legislador ordinário [...] e se as freguesias têm tido, na verdade, uma palavra a dizer neste processo feito à pressa”⁴⁶³. Pois, acredita-se que “reduzir significativamente o número de municípios e freguesias no prazo de um ano era tarefa que nunca poderia ser bem feita. E não foi”⁴⁶⁴. Foi a confirmação do adágio popular que diz «depressa e bem, há pouco quem».

⁴⁵⁹ ANTÓNIO LEITÃO AMARO, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E MATEUS AREZES NEIVA, Braga, 2013, p. 179.

⁴⁶⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias...cit.*, p. 21.

⁴⁶¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Poder local 2011-2013... cit.*, pp. 121 e 122.

⁴⁶² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Poder local 2011-2013... cit.*, p. 122.

⁴⁶³ ISABEL CELESTE FONSECA, *As freguesias no contexto da reforma da Administração Pública: se queremos que as coisas fiquem como estão, temos que as mudar*, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ISABEL CELESTE FONSECA, JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (Coordenadores), Braga, 2013, p. 50.

⁴⁶⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Poder local 2011-2013: de uma reforma local ambiciosa à extinção desastrada de freguesias... cit.*, p. 120.

Manifestamente a reforma seria necessária, já quase todos o reconhecem hoje, acontecendo aqui o que sucede com a regionalização (em termos genéricos), tem-se uma posição favorável, só que cada qual tem a sua ideia e/ou forma de a concretizar, pelo que há aqui um conjunto de aspetos relativos ao futuro das freguesias a considerar. Desde logo acredita-se, que qualquer reforma neste domínio, deveria ser precedida de estudos cuidados, de tempo para a sua implementação, de alargada concordância política, de noção clara das diferenças óbvias da realidade urbana, semiurbana e rural e também da dicotomia litoral-interior. Sucede que as de meio urbano são por vezes de dimensão desmesurada no que diz respeito a população fazendo esvaziar de sentido o conceito de proximidade graças a “um regime jurídico disfuncional face às exigências de gestão de freguesias com grande agregado populacional de dimensão municipal, com necessidades de prestação de serviços públicos equiparados aos municípios”⁴⁶⁵. Ao invés, as de meio rural possuem, por norma, elevada dimensão territorial para baixa densidade populacional. Esta dicotomia, não terá sido salvaguardada convenientemente no processo levado a cabo em 2013, não tendo sido acautelados mecanismos de proteção e/ou reforço dessas particularidades.

Acreditando que “são de repudiar, parece-nos, quer mudanças apressadas, quer posições imobilistas, pois o mais fácil é sempre deixar tudo na mesma”⁴⁶⁶, parece que a reforma foi carregada de lapsos marcantes, desde logo, a celeridade imprimida ao processo, os atropelos legislativos e a fraca auscultação dos autarcas e comunidades. Para “ser uma ““verdadeira reforma”” pressupõe algo prévio que (ainda) não existe: uma ideia clara, sustentada e fundamentada de ordenamento do território e de desenvolvimento sustentado e de serviço público, onde tal reforma apareça com um papel específico na prossecução de tais fins”⁴⁶⁷. *Construiu-se a casa pelo telhado*, esquecendo que a proximidade se perde, conforme se vai aumentando a dimensão da freguesia. Dimensão e proximidade, neste contexto, não são sinónimas. Destaque-se, em complemento, a “habilidade” de políticos nacionais, municipais e de freguesia, que entenderam fazer as uniões, levando em atenção os dividendos que poderiam retirar com o facto de os “casamentos” poderem acontecer desta e não daquela forma. Não se necessita ir muito longe para se acreditar que se existiam duas freguesias de nome Merelim, ou Tibães ou Este (município de Braga), as mesmas deveriam e poderiam ter sido agregadas numa só, deixando apenas cair o nome do padroeiro que era o elemento diferenciador nos seus nomes. As de Merelim foram agregadas, mas não entre si. Verifica-se que esse raciocínio apenas se seguiu para as de Este. O mesmo (não) se passou

⁴⁶⁵ DALILA ARAÚJO E TERESA RODRIGUES, *As freguesias na organização do Estado...* cit., p. 35.

⁴⁶⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *É necessária uma reforma territorial...* cit., p. 9.

⁴⁶⁷ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Da reforma local às várias reformas das freguesias: um mundo de incertezas*, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ISABEL CELESTE FONSECA e JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (Coordenadores), Braga, 2013, p. 275 e 276.

no município vizinho de Guimarães, e de forma mais evidente ainda, com por exemplo, Briteiros, Candoso, Prazins, Sande e Selho, ou o de Amares com Bouro ou ainda o de Penafiel com as duas Recezinhos que assim continuaram, claro que com nomes de padroeiros diferentes e poderia prosseguir dando exemplos assim óbvios e outros menos óbvios...

Em função de tudo o escrito, percebe-se que a discussão se centrou em *quantas*, sendo que se acredita, a haver um problema não é o de quantificar as que devem ou não existir *per si* ou agregadas. O problema não está no número, está no entendimento de qual deverá ser o seu papel e lugar. Que atribuições e competências, se espera, realisticamente, possam cumprir. A partir daqui e para o alcançar determina-se quantas são necessárias para o levar avante de forma eficiente em prol das comunidades a que se destinam...

Um ano após a reforma territorial ter acontecido foi realizado um estudo pela AEDRL em colaboração com o NEDAL, por solicitação da ANAFRE. Este, de âmbito nacional, incidiu apenas sobre as freguesias que foram alvo de agregação, tendo o questionário sido enviado aos dois órgãos da freguesia (assembleia e junta) e obtido um grau de participação na ordem dos 50%, o que pode ser considerado positivo e indicador de que os resultados que o mesmo dá a conhecer são fiáveis, pois envolveu centenas de autarquias. Foram colocadas diversas questões tentando perceber qual o grau de dificuldade (de nenhuma a muita dificuldade, numa escala de 0 a 5) que a união das freguesias tinha encontrado. As perguntas versaram: *constituição da junta de freguesia; aprovação do plano e orçamento; aprovação do relatório e contas no período de transição; gestão corrente; harmonização dos contratos herdados; aprovação de regulamentos; celebração dos acordos de execução ou dos contratos de delegação de competências*. Os resultados das respostas demonstraram que o item “*nenhuma dificuldade*” foi o que teve percentagem de resposta mais elevada em todas as questões alvo do estudo, variando estas entre os 53,6% e os 25,3%. Tal sucedeu nas respostas quer das juntas, quer das assembleias, pese haver ligeiras diferenças percentuais entre as de um e outro órgão. A taxa mais elevada de resposta no item “*muita dificuldade*” alcançou o valor de apenas 11,8%⁴⁶⁸.

Constata-se que nos domínios averiguados, os autarcas foram claros num sentido de resposta. Superaram as eventuais divergências e uniram-se na resolução das eventuais dificuldades minimizando-as. O inquérito tinha também uma pergunta sobre o impacto da reforma na gestão local. Aqui a percentagem mais alta foi para “*manteve-se*” (na ordem dos 41% - 41,9% nas assembleias e 40,8% nas juntas), cerca de 31% respondeu que “*piorou*” e cerca de 27% respondeu “*melhorou*”. Entre os que

⁴⁶⁸ CARLOS JOSÉ BATALHÃO (relator), *As freguesias: um ano depois da reforma...* cit., p. 141 a 147.

responderam que melhorou “relacionam-na com o aumento da dimensão, das receitas financeiras e experiência dos autarcas, o que permitiu reajustamentos e ganhos de escala”⁴⁶⁹. Verifica-se que a resposta a esta pergunta, vai aparentemente em algum contraciclo com as anteriores.

Foi-lhes ainda questionado sobre o “*grau de divergência que se faz sentir entre as freguesias que se uniram*” numa avaliação pedida de 1 a 5, ou seja, de “*nenhuma divergência*” a “*muita divergência*”, as taxas de resposta foram percentualmente descendo do 1 (cerca de 30% das respostas obtidas), 2 (cerca de 28%), 3 (cerca de 24%), 4 (cerca de 11%) e o 5 (cerca de 7 %). Tendo presente a forma de alguma imposição como ocorreu o processo da reorganização territorial das freguesias, seria expectável um maior «ruído de fundo» que os inquiridos não deram a conhecer, podendo concluir-se que “é opinião maioritária que as diferenças territoriais anteriormente existentes não se repercutiram no seio da nova freguesia”⁴⁷⁰.

No espaço facultado para respostas abertas (mais utilizado para referir o que de menos bem ia), no mesmo estudo supra, foi reportado por quase todos os que aproveitaram esse espaço, a “dificuldade que a nova dimensão das freguesias trouxe, o menor conhecimento e menor proximidade às populações”⁴⁷¹. Nas respostas recolhidas pode constatar-se ser dito que se mantiveram as sedes antigas abertas prestando os mesmos serviços ⁴⁷², indo algo contra o argumento de maior distância dos cidadãos do acesso aos serviços da junta.

Em termos conclusivos pode afirmar-se ter este estudo algum efeito surpresa quanto aos seus resultados e que validam genericamente a reforma, pese existirem ainda acertos a realizar. Isto após a oposição manifestada, essencialmente por autarcas de freguesia, que não tanto a população por iniciativa própria, aquando do processo que conduziu à reorganização administrativa. “Admite-se que a ampliação territorial das freguesias, agregadas por força da recente reorganização administrativa territorial autárquica, viabilize uma escala mais adequada à satisfação das necessidades locais, com o reforço de recursos materiais e humanos, e, assim, permita uma maior capacitação das freguesias e, por conseguinte, o reforço deste nível inframunicipal”⁴⁷³.

Em 2016, por indicação do governo, foi produzido um relatório de avaliação da reorganização das freguesias, por um grupo técnico formado com esse fim, constituído por elementos indicados pelo governo, pela ANMP e pela ANAFRE, num total de nove membros. Esse relatório não é muito conclusivo

⁴⁶⁹ CARLOS JOSÉ BATALHÃO (relator), As freguesias: um ano depois da reforma... cit., p. 151.

⁴⁷⁰ CARLOS JOSÉ BATALHÃO (relator), As freguesias: um ano depois da reforma... cit., p. 147.

⁴⁷¹ CARLOS JOSÉ BATALHÃO (relator), As freguesias: um ano depois da reforma... cit., p. 150.

⁴⁷² CARLOS JOSÉ BATALHÃO (relator), As freguesias: um ano depois da reforma... cit., p. 151.

⁴⁷³ MANUELA GOMES, As freguesias no contexto dos diferentes níveis...cit., p. 79.

quanto a rumos e avaliações efetivas, por haver dispersão de opiniões da parte dos autarcas que responderam a inquérito e por apenas cerca de metade, entre municípios e freguesias se ter pronunciado. Não deixa de ser curioso que também aqui, onde não seria expectável, exista um elevado índice de abstenção. Uma ilação fica evidente: a de que 63% das freguesias agregadas que se pronunciaram, expressaram terem sido contra tal agregação⁴⁷⁴.

Assim, identificar as vantagens e desvantagens que a reorganização territorial trouxe à vida das freguesias, numa perspetiva de a mesma “ser avaliada e corrigida”⁴⁷⁵ não foi muito fácil, sendo que entretanto o governo (outros partidos lhe seguiram na iniciativa) entregou na AR a Proposta de Lei n.º 68/XIV/2ª, que determina os critérios de criação, modificação e extinção de freguesias e permite que a reversão de algumas uniões possam acontecer, se tal for desejo, e cumprir os critérios que a mesma enuncia. Adiante irá ser abordada a nova Proposta de Lei que tenta preencher lacuna legislativa quanto aos critérios de criação, modificação ou extinção de freguesias (vide pág. 115).

6.6. Lei de descentralização de competências

A lei em apreço é ambiciosa nos seus objetivos e propósitos e foi sucedânea da Lei n.º 75/2013, onde os desafios das autonomias locais aumentaram, tendo originado uma maior necessidade de cooperação supramunicipal, justificada, entre outras razões, para a implementação de fundos da União Europeia, sendo que também essas parcerias, contribuíram para alguma da “perda de centralidade dos municípios no desenvolvimento local”⁴⁷⁶. O Governo referia-se a esta *nove* Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, como o “maior processo de descentralização autárquico da democracia portuguesa”⁴⁷⁷, acrescentando Eduardo Cabrita estar-se em presença da “maior reforma de Estado” da legislatura anterior, “uma vitória da qualidade de vida dos portugueses”⁴⁷⁸.

Como referido em momento anterior, a descentralização de atribuições e competências do poder central para as autarquias locais tem sido alvo de atenção, mesmo que diferenciada, durante os anos de vigência do poder democrático. O programa do XXI Governo Constitucional (o anterior, pese liderado pelo mesmo 1.º ministro atual) refere no item III: “Um Estado forte, inteligente e moderno” e no ponto nove

⁴⁷⁴ GRUPO TÉCNICO PARA A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA REORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DAS FREGUESIAS, Relatório de avaliação... cit., p. 77.

⁴⁷⁵ DALILA ARAÚJO E TERESA RODRIGUES, As freguesias na organização do Estado... cit., p. 53.

⁴⁷⁶ ISABEL CELESTE FONSECA, A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das autonomias locais, in: *Direito das Autonomias (Locais) - Estudos Reunidos*, Braga, 2019, p. 152.

⁴⁷⁷ GOVERNO DE PORTUGAL, Ministério da Administração Interna, “Carta aos Presidentes de Assembleias Municipais” <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=be395c10-a416>

⁴⁷⁸ EDUARDO CABRITA, Ministro da Administração Interna, in: *Observador*, 4 de dezembro de 2018 <https://observador.pt/2018/12/04/descentralizacao-e-a-maior-reforma-de-estado-desta-legislatura/>

desse item, refere-se “Descentralização, base da reforma do estado”⁴⁷⁹, enunciando um conjunto de linhas orientadoras a propósito do que desejava poder realizar na legislatura 2015-2019, no âmbito da descentralização administrativa. Posteriormente, em julho de 2016, o Governo faz tornar público o Documento orientador – “Descentralização. Aprofundar a Democracia Local”, em que se diz que “a concretização desta reforma pressupõe a aprovação de um documento estratégico pelo Governo”⁴⁸⁰, onde se dá a conhecer as áreas de intervenção alvo de descentralização. De referir que a ANMP foi um parceiro privilegiado na preparação da proposta legislativa e que o seu conselho diretivo validou, quase que por unanimidade (16 dos seus 17 membros), a proposta de lei que posteriormente veio a ser aprovada. Diversos partidos políticos apresentaram na AR propostas no mesmo âmbito, sendo que a atual Lei-Quadro foi aprovada com uma base de apoio superior a dois terços dos deputados (bastava maioria simples), num processo legislativo aparentemente algo célere (para que aquando das eleições autárquicas de 2021, estivesse em plena aplicação)⁴⁸¹. Dessa necessidade de rapidez comungava também a Associação de Municípios, conforme comunicado de imprensa o dizia em março de 2018: “No entendimento da ANMP, o processo de DESCENTRALIZAÇÃO tem de avançar, com celeridade, com os meios humanos, técnicos e financeiros necessários, porque a DESCENTRALIZAÇÃO de competências do Estado Central para o Estado Local será determinante para a construção de um País que (...) tem de ter igualdade de oportunidades para todos os cidadãos”⁴⁸². Por sua vez a ANAFRE teve um papel menos visível no processo, pese ter contribuído com um parecer favorável à nova legislação e ter manifestado satisfação com a aprovação da lei da descentralização e da lei das finanças locais (publicadas no mesmo dia) conforme o atestou o seu presidente Pedro Cegonho, “congratulamó-nos por ver vertida em lei esta intenção expressa de querer seguir um caminho de descentralização de competência, quer nos municípios, quer nas freguesias”⁴⁸³.

Importa frisar que esta lei será a que mais longe vai no domínio da descentralização de atribuições e competências para o poder local (principalmente para os municípios) e entidades intermunicipais, incluindo assim um vasto leque de matérias muito distintas, destacando-se entre outras: educação; ação social, saúde, proteção civil, cultura, justiça, património, cultura, habitação, áreas protegidas, estacionamento público, praias... Acrescente-se que no âmbito de cada sector há, por sua

⁴⁷⁹ GOVERNO DE PORTUGAL, “Programa do XXI Governo Constitucional” <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>

⁴⁸⁰ GOVERNO DE PORTUGAL, “Documento orientador – Descentralização. Aprofundar a Democracia Local”

<https://www.atam.pt/component/jnews/mailling/view/listid-18/maillingid-1302/listtype-1/Itemid-224>

⁴⁸¹ Os votos dos deputados do PS e PSD (marcante, por poucas vezes suceder ambas as forças políticas estarem de acordo) foram os que permitiram a aprovação da referida lei. O CDS absteve-se na votação e os restantes partidos com representação parlamentar (BE, PCP, Os Verdes e PAN) votaram contra.

⁴⁸² ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES <https://www.anmp.pt/files/dimp/2018/comun/Descentraliza14032018.pdf>

⁴⁸³ PEDRO CEGONHO, in: *sapo 24*, <https://24.sapo.pt/atuabilidade/artigos/anafre-congratula-se-com-promulgacao-da-lei-das-financas-locais-e-descentralizacao>

vez, um conjunto de atribuições elencadas com algum significado, o que deixa perceber propósitos de grande alcance. Conforme o disse a ministra Alexandra Leitão, a descentralização foi alvo de “um pacote legislativo ambiciosíssimo”⁴⁸⁴, pois à Lei n.º 50/2018, sucederam-se um conjunto de outros diplomas setoriais densificadores.

A Lei n.º 50/2018, em sete alíneas, no seu artigo 2.º, elenca um conjunto de garantias e princípios, alguns deles constitucionais (coesão territorial, preservação da autonomia, igualdade de oportunidades, eficiência e eficácia da gestão pública, entre outros) que a conformam, tentando assegurar e tranquilizar os abrangidos pela determinação legislativa, o que o tempo tem demonstrado ter sido algo apenas parcialmente conseguido. Pretendia ainda ter aplicação universal (art.º 3.º) a todas as autarquias locais e comunidades intermunicipais com a exceção das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, a partir do primeiro dia do corrente ano, sendo que, em 2019 e 2020 poderia haver aceitação, ou não, da parte das entidades beneficiárias, originando dessa forma uma integração gradual. Verifica-se que, pese ter sido lei aprovada por mais de dois terços de deputados e previamente validada pelas duas associações de autarquias locais, e talvez por isso, a mesma foi de imposição para todos. Está-se em presença de uma transferência unilateral e definitiva (até a mesma ser eventualmente revogada ou alterada) de atribuições e competências, com calendário predefinido por parte do legislador, que aqui e ali tem feito alguns pequenos ajustamentos no mesmo.

O denominado envelope financeiro (necessário em determinadas áreas cujas competências seriam transferidas), ou melhor, o desconhecimento dele, foi, e ainda é, uma barreira com grande significado (entre outras) nas reservas colocadas à aplicação da lei, principalmente pelos municípios (das diferentes colorações políticas), mas não só. O presidente da Escola de Economia e Gestão da UM, afirmava que “não me parece que tenha havido um estudo sobre os custos associados a estas competências. Se surgem alterações à lei sem que haja um estudo prévio, corre-se o risco de passar competências para as câmaras municipais sem passar o pacote financeiro suficiente para executar essas competências”⁴⁸⁵. Pertinente foi a pergunta de eurodeputado: “é descentralização ou desorçamentação? Não podemos ter uma descentralização de tarefas que só significam despesa! Tem de se poder ter autonomia política em várias áreas: educação, planeamento territorial, saúde, [...] A descentralização não pode significar desresponsabilização do governo”⁴⁸⁶. Título jornalístico, de 2019, sintetizava muito

⁴⁸⁴ ALEXANDRA LEITÃO, in: *Jornal Diário de Notícias*, 17 de janeiro de 2020, <https://www.dn.pt/poder/governo-e-municipios-recusam-adiamento-da-descentralizacao-11717779.html>

⁴⁸⁵ FRANCISCO VEIGA, in: *Jornal Correio do Minho*, 24 de novembro de 2018.

⁴⁸⁶ JOSÉ MANUEL FERNANDES, in: *Jornal Correio do Minho*, 20 de dezembro de 2018, p. 25.

bem o problema: “Descentralização - esquerda e direita exigem conhecer envelope financeiro”⁴⁸⁷. Este era, e é, o busillis associado à lei em apreço.

Em concreto, e para além do alterado pela Lei n.º 51/2018 (alteração à Lei de Finanças Locais, que mesmo assim não permite determinar com precisão o valor em concreto de um conjunto enorme de áreas alvo de transferência), a solução aplicada para as dotações financeiras, esteve em fazer com que “aquilo que o Estado central despendia com o exercício daquelas funções é transferido, nos exatos termos, para as autarquias”⁴⁸⁸, num “processo que vai ser contratualizado caso a caso: área metropolitana a área metropolitana, município a município”⁴⁸⁹ (exemplo: o auto de transferência de competências na área da saúde para o município de Vizela, acertado especificamente com este, por um valor de 300 mil euros anuais⁴⁹⁰).

Áreas houve, como as da saúde e educação, que viram os seus prazos de aplicação universal prorrogados, para além do inicialmente estabelecido. O DL n.º 56/2020, de 12 de agosto, tem como sumário, precisamente: “Prorroga o prazo de transferência das competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais nos domínios da educação e da saúde”⁴⁹¹, sendo que estes setores estão a ser dos que mais reservas têm levantado aos municípios, acerca da sua aceitação. A prorrogação, segundo o preâmbulo do citado DL, deve-se à “necessidade de garantir o sucesso total de um processo de grande complexidade, no quadro de enorme exigência e assegurando sempre a melhor qualidade dos serviços prestados aos cidadãos no âmbito das áreas da educação e da saúde, entende-se útil prorrogar o prazo de obrigatoriedade da aceitação das competências nesta área”⁴⁹². Teve ainda prorrogado o seu prazo as transferências no domínio da Ação Social, aqui porque o DL concretizador apenas foi publicado em agosto do ano transato (DL n.º 55/2020, de 12 de agosto).

Com alguma surpresa, pela abrangência na preparação e aprovação, inúmeras vezes se levantaram e levantam, questionando o processo e até pedindo o seu adiamento. Rui Moreira presidente da Câmara Municipal do Porto, fê-lo logo em 2018, afirmando que “o acordo PS/PSD para os municípios é miserável, por ser um ataque ao Estado social” e criticava o modelo de descentralização por “atabalhado”⁴⁹³. Em reação, o autarca Álvaro Amaro, presidente da Câmara Municipal da Guarda, respondia que “miserável é não perceber que este acordo salvaguardou os interesses de todos os

⁴⁸⁷ JORNAL DE NEGÓCIOS, 11 de janeiro de 2019.

⁴⁸⁸ ALEXANDRA LEITÃO, in: *Jornal de Notícias*, 18 de dezembro de 2020.

⁴⁸⁹ EDUARDO VÍTOR RODRIGUES, in: *Jornal de Notícias*, 18 de dezembro de 2020.

⁴⁹⁰ JORNAL CORREIO DO MINHO, Município de Vizela recebe 300 mil euros para gerir centros de saúde, Ano LXXXII Série VI N.º 11690, 11 de janeiro de 2021, p. 9.

⁴⁹¹ DECRETO-LEI N.º 56/2020, de 12 de agosto.

⁴⁹² DECRETO-LEI N.º 56/2020, de 12 de agosto, Preâmbulo.

⁴⁹³ JORNAL EXPRESSO, 1 de setembro de 2018.

municípios”.⁴⁹⁴ Em meados de 2020, o primeiro dos autarcas referidos, voltava a pronunciar-se pedindo o adiamento de entrada em vigor da lei, pelo menos para algumas áreas (educação por exemplo) e dizia que “é urgente uma revisão à lei da descentralização”, fundando tal pedido com o facto de “os primeiros mapas que estamos a analisar, quer na educação quer na habitação, nós não ficamos com competências acrescidas, vamos é pagar uma tarifa acrescida relativamente à tarefa que nos vão passar”⁴⁹⁵. A ministra Alexandra Leitão, aceitou parte da sugestão (adiou em agosto a entrada em vigor para duas áreas), que não o todo, pois tal hipótese, mesmo com pandemia, “nunca estaria em cima da mesa”⁴⁹⁶. Há ainda quem procure entender o que se permite economizar ao Estado, pois entende que “a descentralização era considerada pelo Governo a maior reforma da legislatura anterior e devia estar completamente executada no princípio de 2021. Na prática, nunca ninguém foi capaz de explicar que organismos iriam deixar de ser necessários na administração central (e conseqüentemente extintos) com a passagem de competências para os municípios. [...]. E a tal grande reforma de descentralização da legislatura transformou-se na nomeação de comissários políticos negociados entre PS e PSD para a direção das CCDR”⁴⁹⁷.

Relatório de acompanhamento da descentralização, elaborado pela DGAL⁴⁹⁸ no fim do 3º trimestre de 2020, dá a conhecer que em média cada um dos itens alvo de transferência, foi acolhido por cerca de 135 municípios, o que significa muito perto de metade apenas dos 278 existentes no continente. Isto no período em que a aceitação era voluntária (2019 e 2020) e somente para 15 domínios dos mais de 20 que a lei aqui em análise determina (falta no relatório itens como: proteção civil, proteção e saúde animal, segurança nos alimentos, policiamento de proximidade, entre outros). A sua não inclusão no relatório deve-se à inexistência de DL concretizador, que tem como consequência não ter ocorrido ainda a sua transferência. Este relatório dá a conhecer, também, o número de freguesias que já acolheram as transferências que a lei determina, provenientes do Estado - uma apenas - e o número dos municípios - cerca de treze domínios. Assim, no âmbito da instalação e gestão de espaços do cidadão (transferido do Estado), 1874 freguesias (65% das 2882 existentes no território continental) tinham já, aquando do relatório, dado o seu aval voluntário. Já quanto às transferências provenientes dos municípios, o número é de 1120 freguesias (cerca de 39%) que validaram as transferências constantes

⁴⁹⁴ ÁLVARO AMARO, in: *Revista Visão*, 6 de setembro de 2018.

⁴⁹⁵ RUI MOREIRA, in: *O Primeiro de Janeiro*, 10 de julho de 2020.

⁴⁹⁶ ALEXANDRA LEITÃO, in: *Eco Jorral*, 19 de janeiro de 2021, <https://eco.sapo.pt/entrevista/descentralizacao-esta-a-avancar-mais-lentamente-do-que-gostaríamos/>

⁴⁹⁷ CECÍLIA MEIRELES, O mau hábito de pagar primeiro e pensar depois, in: *Revista Visão*, 10 de dezembro de 2020, p. 34.

⁴⁹⁸ DGAL, Direção-Geral das Autarquias Locais, Relatório de Acompanhamento da Descentralização, 3º trimestre de 2020, pp. 7 a 11.

da Lei n.º 50/2018. A percentagem de freguesias que não aceitou voluntariamente nenhum dos dois blocos de competências é de um pouco mais de um terço do total (33,4% - 933 freguesias).

Precisamente em relação às freguesias e “como se percebe por este impulso legislativo, em causa está mais o reforço do princípio da subsidiariedade do que propriamente uma ideia de descentralização administrativa, tal como prevista na CRP. Não existe qualquer transferência de atribuições”⁴⁹⁹, apenas se reforçam as competências das freguesias em domínios em que estas no geral já intervinham.

Assim, as transferências que presenteiam as freguesias, provenientes dos municípios, caracterizam-se por lhes permitir tratar da gestão, limpeza, reparação, manutenção, substituição, autorização, de um conjunto de tarefas, sim tarefas, que adiante se especificará no âmbito das atribuições e competências das freguesias (vide pág. 129). Merece atenção o facto de o DL n.º 57/2019, de 30 de abril, que densifica as transferências dos municípios para as freguesias, especificar no art. 7.º a possibilidade de reversão de competências por acordo entre as partes, algo que não é previsto nas que são transferidas do Estado central para as autarquias e entidades intermunicipais.

Como dito acima, na área da saúde, estão apenas agora a ocorrer os autos de transferências, que “apenas 20 municípios assinaram autos de transferência de competências na área da saúde, a um ano de estas competências passarem obrigatoriamente para as câmaras, porque muitos autarcas recusam ser fiscalizados pelas entidades regionais de saúde”⁵⁰⁰. A razão já tinha sido motivo de destaque maior de primeira página de diário nacional: “Governo ameaça retirar aos municípios centros de saúde mal geridos” e acrescenta o mesmo matutino em subtítulo que “Executivo pode também decidir cortes nas transferências financeiras. Autarcas contra regras que reduzem câmaras a prestadores de serviços”⁵⁰¹. Nas páginas interiores fica bem expresso o desagrado da ANMP e de vários autarcas, pelo teor e cláusulas dos referidos autos, sendo que o presidente do Município de Aveiro e vice-presidente da Associação de Municípios afirma que “as ARS vão ser os nossos fiscais e nós vamos ter de prestar contas. É um mecanismo de prestação de serviços ao Ministério da Saúde e nós não somos prestadores de serviços do Estado”⁵⁰². O autarca do Porto é corrosivo já em março de 2021, quando afirma “esta descentralização não é descentralização nenhuma, é uma tarefaização. Aquilo que temos é isto: dizem “a câmara tem que pôr o Ajax limpa-vidros e de vez em quando mandar limpar e reparar as janelas””⁵⁰³. Por sua vez, Paulo Cunha, autarca de V. N. de Famalicão, “lembrou que há já sete anos, propôs a

⁴⁹⁹ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As novas competências das freguesias, in: *Revista das Freguesias*, n.º 10, Braga, 2019, p.19.

⁵⁰⁰ JORNAL DE NOTÍCIAS, Ano 133, n.º 308, 05 de abril de 2021, p. 14.

⁵⁰¹ JORNAL DE NOTÍCIAS, Ano 133, n.º 278, 6 de março de 2021, p. 1.

⁵⁰² RIBAU ESTEVES, Governo admite reaver centros de saúde em casos de má gestão, in: *Jornal de Notícias*, Ano 133, n.º 278, 6 de março de 2021, p. 4.

⁵⁰³ RUI MOREIRA, Primeiro plano, in: *Jornal de Notícias*, Ano 133, n.º 286, 14 de março de 2021, p. 7.

descentralização de competências do Estado central para a gestão dos “serviços mais relevantes à população, como é o caso da saúde”, assumindo que “não basta passar a gestão dos edifícios”. Entende que as câmaras devem ter “uma real influência na melhoria dos cuidados de saúde”, algo que “não se cumpre tão só com um edifício higienizado”, mas sobretudo pela gestão do pessoal e definição de horários e modos de funcionamento das unidades de saúde”⁵⁰⁴. Aqui fica uma amostra de uma implementação algo difícil, como desde o início se adivinhava.

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) que Portugal vai tentar implementar, tem sido um pequeno grande exemplo de como o poder central olha para a descentralização ou o território no seu todo. E dentro de linha habitual, tem sido gerador das mais diversas opiniões divergentes de autarcas (“enorme desilusão”, “mais do mesmo”, “sentença de morte”)⁵⁰⁵, sendo mais audíveis os que o são por partidos que não o que governa. Interessante é a opinião de alguém, jornalista, que sendo de coloração idêntica, faz um diagnóstico algo preciso e que se cita: “Este paradigma de governação, corporizado num centralismo que não se coaduna com a imperiosa necessidade de combater as inúmeras e graves assimetrias, está aliás bem patente na recente proposta do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Este documento, que contempla o levantamento e planeamento do investimento dos 13 mil milhões a fundo perdido que a União Europeia disponibiliza a Portugal, foi colocado em discussão pública mas tem suscitado inúmeras críticas e protestos, precisamente por esquecer importantes parcelas da geografia nacional. E esse “esquecimento” tem origem precisamente na falta de auscultação dos representantes. Intencional ou não, esta falta de diálogo conduziu à elaboração de um documento que, a ser posto em prática nos precisos termos em que foi apresentado, está a léguas de se coadunar com o espírito e a letra dos objetivos que estiveram na base da criação da famosa “bazuca”⁵⁰⁶. A CCDRN em posição do seu Conselho Regional (órgão político de carácter consultivo), manifesta apreensão e dá conhecimento ao governo de que deseja “ver descentralizado o “modelo centralizado de governação” do PRR, indispensável não apenas ao equilíbrio territorial da sua aplicação, como ao próprio sucesso da sua implementação no todo nacional”, sob pena de “não sendo concretizadas tais evoluções, dar-se-á um sinal contraditório sobre a política em curso de descentralização e desconcentração do Estado e praticar-se-á um ato perdulário relativo às capacidades territoriais do País e à eficácia da aplicação do PRR, com consequências negativas na competitividade nacional e na coesão territorial”⁵⁰⁷. O mesmo órgão, da

⁵⁰⁴ PAULO CUNHA, Câmaras devem assumir gestão dos cuidados de saúde primários, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11754, 26 de março de 2021, p. 11.

⁵⁰⁵ JORNAL FAROL DE ESPOSENDE, PRR: Autarcas desagradados e descontentes, Ano 31, n.º 656, 12 de março de 2021, p. 4.

⁵⁰⁶ JORGE CRUZ, A barra de Esposende e a “bazuca”, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11737, 9 de março de 2021, p. 21.

⁵⁰⁷ CCDR NORTE, Deliberação da Comissão Permanente do Conselho Regional do Norte, 28 de fevereiro de 2021, https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/2021/Posicao_CPCConselhoRegional_PRR.pdf

mesma entidade, retoma o assunto em comunicado, dado a conhecer passado cerca de um mês do primeiro e em que “defende a atribuição de metade dos fundos Portugal 2030 ao Norte, pois essa dotação financeira é fundamental para resolver os atrasos estruturais de desenvolvimento do Norte e concretizar os desafios fixados na estratégia ‘Norte 2030’” até porque “um Norte forte e internacionalmente competitivo é condição indispensável da recuperação e do crescimento económico do País e da sua coesão social e territorial”⁵⁰⁸. Estes exemplos em redor do PRR são trazidos, para afirmar que tudo indica que os princípios norteadores da recente lei da descentralização, tenham sido rapidamente esquecidos. Assim, é com naturalidade, que se entende e torna razoável, ouvir os autarcas que não viram incluídos projetos que entendem como estruturantes, fazer o seu ruído, tentando influenciar a decisão final, em prol dos seus municípios.

Todos os dados partilhados e aqui expressos, mesmo que incompletos por não totalmente aplicados, deixam perfeitamente como razoável, a dúvida, sensata, sobre se a descentralização em curso, consistirá em: “reforço (ou esforço) das autonomias locais”⁵⁰⁹. O tempo ajudará a dar a resposta: a fazer claro o que hoje ainda não o é...

6.7. Lei reguladora da eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais

A Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, foi alvo da nona alteração legislativa, através da Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto. Esta, incidiu apenas em seis, dos duzentos e trinta e cinco artigos que a compõem. Pode afirmar-se ter sido uma intervenção quase que cirúrgica, votada favoravelmente na AR pelo PS e PSD.

As alterações, por norma, surgem para aperfeiçoar a lei, fruto da experiência acumulada pelo tempo decorrido e/ou a evolução que a comunidade vai manifestando sobre as matérias que as mesmas versam. Aqui os seus autores terão pensado o mesmo, apenas que provavelmente em si próprios, enquanto partidos, ao inverso do sentir geral.

A referida lei foi alvo de críticas, principalmente por autarcas eleitos em movimentos independentes (os principais visados), acerca das dificuldades acrescidas nas condições de propositura (artigos 19.º e 23.º), entendidas como bloqueadoras das candidaturas. Isaltino Morais (Presidente da CM de Oeiras), alega estar-se perante “uma grande confusão”, com a necessidade de nomes distintos em listas para as freguesias e os municípios. Rui Moreira (Presidente da CM do Porto) afirma: “estamos

⁵⁰⁸ CCDR NORTE, Deliberação da Comissão Permanente do Conselho Regional do Norte, in: *Comunicado de imprensa - Rádio Clube de Penafiel*, 30 de março de 2021.

⁵⁰⁹ ISABEL CELESTE FONSECA, A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das autonomias locais... cit., p. 151.

quase perante uma impossibilidade” e Fernando Nogueira (Presidente da CM de Vila Nova de Cerveira) acrescenta: “mais valia dizerem que acabam com os movimentos”. No mesmo sentido vai o autarca portuense quando diz: “mais valia terem a coragem de dizer que não podemos concorrer”⁵¹⁰. Em parecer enviado à AR, a AO diz que “todas as alterações da lei têm uma coincidência direcional, de precisão cirúrgica, com um movimento de cidadãos em concreto [...]”⁵¹¹. A AMAI solicitou à PGR que apresentasse ao TC o pedido de fiscalização sucessiva do diploma. Por sua vez a Provedora de Justiça, Lúcia Amaral Dias, remeteu ao TC com pedido de urgência a fiscalização sucessiva da lei, por entender que há “violação do direito dos cidadãos de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país (artigos 48.º, n.º 1 e 239.º, n.º 4 da Constituição), no art. 19.º, n.º 4 e n.º 5”⁵¹² da lei aqui referida.

O Partido Socialista, após o alarido noticioso, reconheceu da necessidade de fazer retificação nos propósitos que a lei encerra, de forma a simplificar os procedimentos dos grupos de cidadãos candidatos a órgãos das autarquias locais. Em sequência, sete dos partidos (PS, PSD, BE, PCP, PAN, CDS e IL) com assento parlamentar na atual legislatura, apresentaram propostas de modificação ou revogação das alterações realizadas e que serão discutidas a oito de abril no plenário da AR. A perspetiva e entendimento da ANMP é a de que não dever ser prioritário que se revoguem as alterações, até por terem sido obtidas em amplo consenso e crer que deve haver estabilidade na legislação do processo eleitoral⁵¹³. O tempo dirá o resultado final, sendo hoje já relativamente evidente que o PS e o PSD se uniram em iniciativa legislativa para criar regras mais apertadas às candidaturas aos órgãos das autarquias locais, ocorridas fora dos partidos políticos. Em função do descrito, será razoável que esta lei tenha espaço neste item? Caberá no âmbito das ações em busca de melhoria, do que envolve as autarquias locais?

6.8. Proposta de Lei de criação, modificação e extinção de freguesias

O art. 164.º, n.º 1, alínea n) da CRP, indica como de reserva absoluta de competência legislativa da AR a “criação, extinção e modificação de autarquias locais e respetivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas”. É assim desde a revisão constitucional de 1997. Deste normativo parece ficar evidente que é de competência da AR não só criar, extinguir e modificar autarquias locais, mas também como estabelecer o respetivo regime, que deve enquadrar aquele poder concreto⁵¹⁴.

⁵¹⁰ JORNAL DE NOTÍCIAS, Independentes em risco de “perder” antes de irem a votos, ano 133, n.º 254, 10 de fevereiro de 2021, p. 10.

⁵¹¹ JORNAL DE NOTÍCIAS, Ordem dos Advogados diz que “todas as alterações” à lei visam Rui Moreira, ano 133, n.º 299, 27 de março de 2021, p. 12.

⁵¹² MARIA LÚCIA AMARAL, Provedora de Justiça,

http://www.provedorius.pt/site/public/archive/doc/2021_02_18_Presidente_do_Tribunal_Constitucional_-Lei_Eleitoral_Autarquica.pdf

⁵¹³ JORNAL DE NOTÍCIAS, Parecer - Associação de Municípios não quer mudanças, ano 133, n.º 299, 27 de março de 2021, p. 12.

⁵¹⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As Freguesias em Portugal... cit., p. 36.

A proposta apresentada recentemente na AR visa assim preencher “vazios legislativos, que redundam em inconstitucionalidade por omissão, geradora por seu turno, de inconstitucionalidade por ação”⁵¹⁵. Estes vazios foram agravados pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que deixava sem resposta “qualquer pretensão futura (agora atual) de criação, modificação ou extinção de freguesias. O “mapa administrativo” está assim cristalizado, sob pena de inconstitucionalidade dos respetivos atos...”⁵¹⁶, porque “ao longo destas quatro décadas, a Assembleia da República apenas cuidou de publicar leis de criação de autarquias locais. Foi “preguiçosa” em matéria de extinção e modificação. Apesar disso, parecia que tudo estava bem, pois a “onda” no país era a de criação de autarquias locais”⁵¹⁷. Percebia-se que havia “uma omissão que urge, portanto, reparar”⁵¹⁸.

É assim que passados estes anos, a AR se propõe legislar, definindo os critérios e condições para criação, modificação e extinção de freguesias, sendo que a proposta legislativa ainda não foi discutida, e logo, também não foi aprovada, pelo que o seu teor final é ainda desconhecido. Mesmo assim sabe-se que há discordâncias diversas: as mais sonoras dizem respeito ao modo de se poder aceder (critérios) a reversões das agregações de 2013. Nos termos em que a mesma foi apresentada acredita-se que, e segundo o presidente da ANAFRE, existam “cerca de 30% a 40% [destas 600] que não vão querer reverter, o que quer dizer que o número passará para 380 a 400”⁵¹⁹. É “fator de enorme curiosidade a anunciada “*futura lei-quadro*” da criação, modificação e extinção de autarquias locais. É que, tendo todo este processo resultado de uma imposição e estando consubstanciado em “*casamentos à força*”, não se vê como uma futura lei desta natureza possa “proibir” os respetivos “*divórcios*” (expectáveis?)”⁵²⁰.

O tempo dirá como fica a legislação neste domínio deveras relevante, por ir contribuir para fazer luz, onde há apenas um fósforo aceso...

⁵¹⁵ JORGE MIRANDA, As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012... cit., p. 36.

⁵¹⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As Freguesias em Portugal... cit., p. 83.

⁵¹⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As Freguesias em Portugal... cit., p. xi.

⁵¹⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As Freguesias em Portugal... cit., p. 87.

⁵¹⁹ JORGE VELOSO, in: *Jornal Público*, 19 de dezembro de 2020,

<https://www.publico.pt/2020/12/19/politica/noticia/freguesias-espera-reverter-fusoes-2013-tempo-autarquias-outono-1943614>

⁵²⁰ CARLOS JOSÉ BATALHÃO, Da reforma local às várias reformas das freguesias... cit., p. 297.

PARTE II - A FREGUESIA

Cap. 1 - A FREGUESIA (e suas dificuldades) EM 2020

1.1. O significado

Em termos etimológicos vejamos de onde provêm as palavras paróquia e freguesia. Assim, “o radical grego oikos (sinónimo de templo, habitação, lugar) originou o termo paroikos (vizinho, estrangeiro), donde derivam os vocábulos latinos parochu e parochianu (respectivamente pároco e paroquiano). Daquele termo teve origem paroikía (conjunto de vizinhos ou de lugares), em cuja filiação radica a terminologia paróquia, que no latim, e mesmo ainda no português do século XIX, se ortografava “”parochia””. [...] Freguesia, antes de se divulgar com uma semântica de carácter territorial, teve um sentido de cariz sócio institucional. Deriva de freguês, que, por sua vez, descende das expressões latinas *filius ecclesiae* (filhos da igreja) e *filius gregis* (filho do rebanho). Contudo, será esta última que, na sua linha evolutiva, originará os étimos intermédios *filin gregis*, *filigrés*, donde se formaram no castelhano e no português *feligrés/freguês* e *feligresía/freguesia*, respectivamente. Paróquia e freguesia, [...], viram o seu uso difundido com o mesmo significado a partir dos tempos coevos da fundação de Portugal”⁵²¹. É assim que nos primórdios da monarquia portuguesa se fala em *freeguysias*, em *parrochiaie* e em *parrochiani*⁵²², isto de acordo com as Ordenações Filipinas de finais do século XVII. Percebe-se que o decorrer do tempo foi permitindo à paróquia e ao pároco, aceite pela comunidade, irem regulando as relações dos seus fregueses, espiritualmente congregados em torno da igreja, e dos interesses comuns do todo. E assim se está “já perante uma autarquia”⁵²³.

1.2. O conceito

A freguesia pode ter várias possibilidades de definição, nomeadamente a de que “*são as autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial*”⁵²⁴. Em acrescento ou reforço “e na falta de um conceito seguro de freguesia”, esta pode considerar-se “a entidade político-administrativa local mais

⁵²¹ JOSÉ ANTÓNIO SANTOS, *As Freguesias: História e Actualidade...* cit., pp. 4 e 5.

⁵²² ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo das Autarquias...* cit., p. 47.

⁵²³ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo das Autarquias...* cit., p. 47.

⁵²⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I... cit., p. 431.

próxima dos cidadãos”⁵²⁵ e que “constitui uma estrutura que se enraizou na nossa organização administrativa”⁵²⁶.

1.3. Síntese histórica

Numa análise relativa às freguesias, FREITAS DO AMARAL afirma que a nossa história distingue três períodos quanto à sua evolução: “a) Desde a ocupação sueva até 1830: a freguesia não é autarquia local; b) De 1830 a 1878: fase de grandes indecisões e de substituição rápida de soluções; c) De 1878 para cá: a freguesia consolida-se como autarquia local”⁵²⁷. Vejamos de seguida alguns dados merecedores de conhecimento da existência das paróquias ou freguesias.

Sabe-se que, já na Idade Média, as então paróquias “chegaram a exercer, por necessidades da vida dos povos, algumas funções que hoje seriam consideradas de âmbito administrativo e que, pouco a pouco, seriam assumidas pelos concelhos”⁵²⁸. Estas paróquias consideradas numa perspetiva de divisão político-administrativa, estavam “associadas à organização da Igreja Católica. As atribuições tinham uma natureza civil e eclesiástica: registo de nascimentos, óbitos, assento de casamentos e administração dos cemitérios e, durante largos séculos, evoluíram em função das dinâmicas de expansão”⁵²⁹ da própria Igreja e tendo-lhe sido progressivamente acrescentadas atribuições relacionadas com a necessidade de organização da vida comunitária em âmbitos como a “agricultura, de pastos, de florestas, de águas, de delimitação de propriedades, etc”⁵³⁰. Verifica-se que “durante muitos anos a freguesia apenas existiu nas zonas rurais”⁵³¹.

Compreende-se assim que a sua existência não formal tem “a sua razão de ser na remota organização religiosa do cristianismo. A ausência de ordenamento jurídico, leva a que não constem das Ordenações do Reino, quer das Afonsinas (1448), quer das Manuelinas (1512/13, 1514 e 1521), quer das Filipinas (c. 1603). Extensos são nelas os títulos dedicados ao concelho, aos seus oficiais e modo de funcionamento, e nada consta sobre as freguesias”⁵³². Apesar de haver referência nas Ordenações Manuelinas a soluções de resolução de conflitos locais, como por exemplo o juiz de vintena: em aldeias com mais de 20 moradores e afastadas mais de uma légua das vilas ou cidades. Esta era a “designação tradicional que se dava aos órgãos encarregados de resolver os problemas de convivência e de economia

⁵²⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Poder local 2011-2013... cit., p. 121.

⁵²⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A reforma territorial e funcional das freguesias... cit., p. 95.

⁵²⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 433.

⁵²⁸ JORGE MIRANDA, As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012... cit., p. 19.

⁵²⁹ DALILA ARAÚJO E TERESA RODRIGUES, As freguesias na organização do Estado... cit., p. 27.

⁵³⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 434.

⁵³¹ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, Direito Administrativo das Autarquias Locais... cit., p. 48.

⁵³² JOAQUIM ROMERO MAGALHÃES, Em torno da história político-administrativa... cit., pp. 6 e 7.

rural que se punham aos habitantes das freguesias”⁵³³. Funcionaria como uma espécie de “magistratura menor”⁵³⁴, aplicada a territórios de pequena dimensão e por delegação concelhia.

O decorrer dos anos foi revelando um crescente papel em diferentes domínios, nomeadamente de que no “aspecto social a paróquia tem sido das instituições mais fecundas”⁵³⁵, ao intervir “com relevância directa ou indirecta e em maior ou menor grau, nos concernentes a desempenhos de beneficência, instrução pública, orfanatos, misericórdias e hospitais, actividades exercidas quase sempre em substituição ou em complemento do próprio Estado. Mesmo antes de se constituírem as juntas de paróquia, as freguesias já exerciam organizadamente eminentes funções públicas. Entre estas funções avultam as respeitantes aos assentos de registo civil e ao recenseamento eleitoral”⁵³⁶.

O ano de 1830 é marcante porque é o ano em que acontece a “*primeiríssima* organização administrativa do Liberalismo”⁵³⁷ e com ela, lhes é dada, pela primeira vez, relevância administrativa, através do Decreto n.º 25, de 26 de novembro, que instituiu as juntas de paróquia, como uma autoridade local, nos territórios de cada uma das paróquias religiosas já existentes. O citado decreto dizia no seu preâmbulo de forma clara que “sendo necessário para o bom regimento, e policia dos Povos que haja em todas as Parochias alguma Authoridade 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, em quanto por Lei Constitucional não for definitivamente estabelecida a nova ordem e administração municipal, se guardem as seguintes disposições: Art. 1.º Haverá em cada Parochia uma Junta nomeada pelos vizinhos da Parochia, e encarregada de promover, e administrar todos os negócios, que forem de interesse paramente local. [...]”⁵³⁸. Fica evidente que é no regime liberal que nasce formalmente, ainda que com o conceito de «paróquia civil», apesar de nesse período o pároco continuar a ter voto consultivo nas sessões das juntas de paróquia, para além das do foro religioso. A concretização formal dá-se em 1835 por decreto de Rodrigo da Fonseca⁵³⁹.

Merece atenção o facto de já ser considerada no Código Administrativo de 1836, a possibilidade de anexação de umas freguesias por outras em função do seu baixo número de habitantes, conforme o expressava o art. 10.º “As Freguezias onde não houver o suficiente número de Cidadãos para a formação da Junta de Parochia, poderão ser anexadas pelo Administrador Geral em Conselho do Districto, somente

⁵³³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 434.

⁵³⁴ JOAQUIM ROMERO MAGALHÃES, Em torno da história político-administrativa... cit., p. 7.

⁵³⁵ MIGUEL DE OLIVEIRA, As paróquias rurais portuguesas - sua origem e formação, Lisboa, 1950, p. 15.

⁵³⁶ JOSÉ ANTÓNIO SANTOS, As freguesias: História e Actualidade... cit., p. 41.

⁵³⁷ VICTOR DE SÁ, A Reforma Administrativa Liberal que precedeu a de Mouzinho da Silveira, in: *Revista da Faculdade de Letras - A Reforma Liberal*, Porto, p. 202.

⁵³⁸ DECRETO N.º 25, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1830.

⁵³⁹ JOSÉ ANTÓNIO SANTOS, As freguesias: História e Actualidade... cit., pp. 48 e 52.

para este fim especial, uma ou mais Freguezias vizinhas, segundo a necessidade do caso”⁵⁴⁰. Coincidentemente é também no ano de 1836 que na vizinha Galiza, “se generalizaram os municípios, agregando conjuntos de freguesias, mas estas sem o estatuto de autarquias”⁵⁴¹. E assim se seguiram opções políticas diferentes, que ainda hoje perduram, quanto ao enquadramento dado às paróquias na organização administrativa do Estado.

O período de dezenas de anos do liberalismo (1820 a 1910), deu-lhes a luz e também provocou alguns revezes: teve momentos em que as mesmas foram consideradas e incluídas na organização administrativa e outros de supressão de tal consideração, num processo de avanços e recuos, ao sabor de um entendimento político mais ou menos descentralizado, que as levava a incluir ou excluir.

Isso mesmo aborda e deixa o seu ponto de vista, JOSÉ TAVARES, no ido ano de 1896 (séc. XIX), quando afirma que de 1832 “por deante até 1895 os governos, que se sucedem na direcção superior dos poderes do Estado, suggestionados pela ambição da celeridade ou arrastados pelas exigências duma política facciosa impudicamente immoral, decretam sucessivas transformações no organismo da nossa administração, oscilando inconscientemente entre os termos opostos de dois systemas contradictorios. Sobretudo, o problema da descentralização institucional e territorial, ligado á concepção sociológica da paróchia, teve as mais variadas soluções desde o decreto de 26 de novembro de 1830 até á última reforma administrativa de 2 de março de 1895”⁵⁴². E prossegue fazendo a defesa e justificação da existência e utilidade da freguesia ao tempo, escrevendo que “essa entidade sociológica tam natural como o município [...], não só pelos interesses comuns da mais íntima convivência, mas ainda pela força do sentimento religioso, tem vivido constantemente na dependência absoluta dos caprichos immoraes duma política profundamente desmoralisadora! O próprio código de 2 de março de 1895, embora tenha a pretensão de lhe restituir a sua vida administrativa, porque reparou em parte a espoliação, que lhe fizera o decreto de 6 de agosto de 1892, está muito longe de a reintegrar em todos os direitos da sua personalidade sociológica, [...], porque a freguesia está actualmente espoliada duma grande parte de direitos, que em tempo nenhum lhe foram garantidos por completo⁵⁴³. E reforça, adiante que, e já então, o “problema da descentralização administrativa[...], não tem uma solução definitiva e permanente; é continuamente variável com a evolução gradual e lenta, mas constante, das condições sociaes; os critérios geralmente propostos pelos escriptores sam vagos e indefinidos; se algum critério é possível estabelecer, é o da *maxima descentralização*, até que os órgãos sejam aptos para exercer as funções,

⁵⁴⁰ CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE 1936, Artigo 10.º.

⁵⁴¹ JOSÉ ANTÓNIO SANTOS, As Freguesias: História e Actualidade... cit., p. 48.

⁵⁴² JOSÉ TAVARES, A freguesia ou parochia como divisão administrativa... cit., pp. IX e X.

⁵⁴³ JOSÉ TAVARES, A freguesia ou parochia como divisão administrativa... cit., p. X.

que lhes devem ser confiadas”⁵⁴⁴. E especifica ainda que tipo de atribuições essas comunidades podem desempenhar em função de “que mais interessam e directamente aproveitam às populações, cujos interesses são destinados a proteger e desenvolver: tais são os serviços de viação, sanidade, protecção e segurança local. Deste facto universalmente reconhecido deriva natural e espontaneamente o conceito de instituições locais, como a comuna e a paróquia, para a realização destas funções particulares, inerentes às menores circunscrições locais, que têm o seu fundamento sociológico no facto denominado por Taine a proximidade física (I), resultante da mais íntima convivência dos cidadãos, que habitam uma certa localidade. [...] O Estado moderno não é apenas a reunião de seres simples e juxtapostos, mas um complexo de outros organismos tendo vida própria e individualidade [...]”⁵⁴⁵ Na linha de pensamento esboçada e límpida prossegue afirmando acerca da descentralização, “que nem nós mesmos admitimos que possa haver um critério absoluto, capaz de o resolver, porque o limite das atribuições, que devem ser distribuídas entre as instituições locais e o poder central ou seus delegados, é uma função elasticamente variável com as condições políticas, económicas, morais, civilizadoras e instrutivas dos povos a que têm de aplicar-se. Este complexo de condições sociais da vida humana é eminentemente variável; na evolução social está sujeita às leis gerais da transformação, renovação e aperfeiçoamento da evolução biológica; [...] O problema continuamente variável da descentralização administrativa ou auto-determinação não tem portanto uma solução universal e constante”⁵⁴⁶. Lapidar e esboçado o pensamento que nos deixou, vai para cima de cento e vinte e cinco anos, este autor, em publicação de uma riqueza e detalhe deveras interessante.

O Código Administrativo de Rodrigues Sampaio, em 1878, tem o mérito de ser aquele “em virtude do qual as freguesias entram definitivamente na estrutura da nossa Administração local autárquica”⁵⁴⁷. Esse código atribuía-lhes ampla autonomia na cobrança de impostos e na possibilidade de contrair empréstimos, o que foi revertido anos depois. Também aqui se começava a verificar o movimento de vai e vem nas atribuições, algo similar ao movimento de vai e vem, quanto à sua própria existência.

É com a Lei n.º 621, de 23 de junho de 1916, “que se operou a mudança de designação oficial: as paróquias civis passam a denominar-se freguesias, enquanto o respectivo corpo administrativo se

⁵⁴⁴ JOSÉ TAVARES, A freguesia ou paróquia como divisão administrativa... cit., p. 13.

⁵⁴⁵ JOSÉ TAVARES, A freguesia ou paróquia como divisão administrativa... cit., pp. 14 e 15.

⁵⁴⁶ JOSÉ TAVARES, A freguesia ou paróquia como divisão administrativa... cit., pp. 16 e 17.

⁵⁴⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 435.

converte em junta de freguesia”⁵⁴⁸. Este é o momento em que “verdadeiramente nasce a freguesia, tal como a conhecemos hoje”⁵⁴⁹.

No Estado Novo, a Constituição de 1933, a primeira desse período, deu “à freguesia um destaque particular na ordem político-administrativa portuguesa, ao conferir-lhe a prerrogativa de ser a única autarquia com fundamento em electividade directa. O direito de eleger as juntas ficou privativamente consignado às famílias”⁵⁵⁰. A mesma ainda indicava que os concelhos se formam de freguesias e que as câmaras municipais eram obrigadas a distribuir pelas freguesias parte das receitas para melhoramentos rurais⁵⁵¹. Sucede que a prática demonstrou que “nunca no Antigo Regime as freguesias se aproximaram de qualquer forma de poder local formalmente considerado. No seu âmbito se assumem poder social, cultural e religioso, por vezes mesmo económico; mas não um poder político organizado, juridicamente reconhecido e sendo parte das instituições estatais”⁵⁵².

Assim, é “apenas com a Constituição de 1976 que se pode dizer que as freguesias reentram na esfera do poder local”⁵⁵³, consequência do regime democrático, que continua a acolhê-las na organização administrativa. Neste caso, os constitucionalistas tomam este caminho um pouco ao arrepio do que se passa quase em toda a Europa, que praticamente desconhece a existência de tais entes nas suas organizações administrativas, de âmbito territorial. Acresce que se sabe que o país se inspira com frequência nos modelos e pensar de países congéneres do continente europeu. A opção pode ser justificada pelo facto de que “temos (em regra) municípios com grande dimensão territorial e populacional [...], proveniente da notável reforma [...] ocorrida em 1836 e continuada ao longo do século XIX”⁵⁵⁴, logo significativamente maiores do que aqueles a que se poderiam comparar. Cumula com o agora escrito, a vivência formal já reportada, de cerca de cento e cinquenta anos (1830 a 1976), assente na vivência informal, essa com séculos de existência útil a comunidades, que os tempos entregavam a si mesmas. Efetivamente o legislador constituinte limitou-se a dar forma, ao que já existia, acrescentando-lhe a, não menos relevante, opção de plena equiparação aos outros entes autárquicos, conforme já se descreveu em outro momento.

Em jeito de síntese, percebe-se “uma longa história no âmbito da administração religiosa, no entanto, uma curta história no âmbito civil, esta das freguesias”⁵⁵⁵.

⁵⁴⁸ JOSÉ ANTÓNIO SANTOS, *As Freguesias: História e Actualidade...* cit., p. 66.

⁵⁴⁹ DALILA ARAÚJO E TERESA RODRIGUES, *As freguesias na organização do Estado...* cit., p. 28.

⁵⁵⁰ JOSÉ ANTÓNIO SANTOS, *As Freguesias: História e Actualidade...* cit., p. 69.

⁵⁵¹ CONSTITUIÇÃO DE 1933, Artigos 124.º e 129.º.

⁵⁵² JOAQUIM ROMERO MAGALHÃES, *Em torno da história político-administrativa...* cit., p. 10.

⁵⁵³ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Dez questões em torno...* cit., p. 57.

⁵⁵⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias...* cit., p. 8.

⁵⁵⁵ JOAQUIM ROMERO MAGALHÃES, *Em torno da história político-administrativa...* cit., p. 16.

1.4. Caracterização territorial e populacional

As freguesias portuguesas (em número de 3091 após a reorganização administrativa de 2013, até então 4259) podem caracterizar-se segundo diferentes itens, sendo que se dará de seguida atenção a dados como a sua distribuição numérica pelo território, área territorial e população. Levar-se-á ainda em conta outros dados genéricos do próprio país, que se entendem como úteis aos fins desejados.

Portugal tem um território que integra uma área de 92225 km², dos quais 89102 km² são no continente, 2322 km² nos Açores e 801 km² na Madeira⁵⁵⁶. Os Censos 2011 indicavam uma população portuguesa de um pouco mais de dez milhões e meio de habitantes, sendo que as estimativas no final de 2019 indicam um decréscimo populacional ligeiro, após mais de 50 anos de crescendo, para um pouco menos de dez milhões e trezentos mil habitantes⁵⁵⁷. Note-se que as estimativas de 2019 apontam para uma quebra de população, naturalmente também ela ligeira, em cerca de 85% dos 308 concelhos do país⁵⁵⁸, sendo que desses há 52 em que a diminuição é superior a 10%, localizados quase todos no interior do país. Essa quebra, a confirmar-se com os Censos 2021, será a segunda (considerando os Censos que se realizam de 10 em 10 anos) desde o início do século XX. A primeira aconteceu em 1970, fruto da forte emigração ocorrida nos anos sessenta. Dado complementar relevante é o do indicador da percentagem de população, acima dos 65 anos, que em oito anos (2011-2019) aumentou de 19% para 22%. Com alguma relevância os Censos 2011 indicam que 145 municípios (47%), com 25% da população com mais de 65 anos, num dado que vem confirmar o progressivo envelhecimento da população, sucedendo que tal é manifestamente notório no interior do país, a mesma zona do território que tem vindo adicionalmente a perder população. Projeções fruto de estudos levados a cabo pelo INE⁵⁵⁹ e pela FFMS⁵⁶⁰, indicam que até 2060 (período de tempo alvo de atenção), haverá quebras de habitantes e um progressivo envelhecimento da população. No documento “Norte 2030 - Estratégia de Desenvolvimento do Norte para Período de Programação 2021-27 das Políticas da União Europeia”, a CCDRN refere que o “ciclo de crescimento e desenvolvimento dos centros urbanos não parece ser sustentável nem repetível, dada a redução que se vem registando da sua população e consequente ausência de massa crítica para que o estado social e a oferta local de serviços públicos e sociais permitam, por si só, estancar o esvaziamento do interior. Emerge, deste modo, o despovoamento como elemento estrutural do espaço rural, que é muito difícil ou, mesmo, impossível de reverter, sendo expectáveis perdas demográficas

⁵⁵⁶ CARTA ADMINISTRATIVA OFICIAL DE PORTUGAL, Direção-Geral do Território, <https://www.dgterritorio.gov.pt/cartografia/cartografia-tematica/caop>

⁵⁵⁷ PORDATA, Base de Dados Portugal Contemporâneo, <https://www.pordata.pt/Municipios/Populacao+residente++estimativas+a+31+de+Dezembro-120>

⁵⁵⁸ JORNAL DE NEGÓCIOS, 20 de junho de 2020, <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/populacao-caiu-em-86-dos-concelhos-desde-2011>

⁵⁵⁹ INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, Projeções de População Residente 2012-2060, 2014, pp. 5 a 13.

⁵⁶⁰ MARIA FILOMENA MENDES E MARIA JOÃO VALENTE ROSA, Projeções 2030 e o futuro, in: *Encontro presente no futuro (FFMS)*, Lisboa, 2012, pp. 3 a 10.

superiores a 20%, até 2030, para a maior parte dos municípios designados do interior”⁵⁶¹. Bastante eloquente: “muito difícil ou, mesmo, impossível de reverter”⁵⁶².

Apresentam-se, de seguida, as tabelas 2, 3 e 4, com os vários distritos continentais, apresentados de norte para sul, bem como as ilhas (Açores e Madeira), com dados do n.º de concelhos e n.º de freguesias em cada⁵⁶³, além da área⁵⁶⁴ e população (continente⁵⁶⁵ e ilhas⁵⁶⁶). Junta-se também as médias de três desses indicadores.

Alguns dados numéricos do poder local no Continente

CONTINENTE (Distritos)	N.º Conc.	N.º Freg. 2012 - 2013	Área (km2)	Habit.	Média Área Conc.	Média Área Freg.	Média Habit. Freg.
Viana Castelo	10	290 / 208	2.219	230.412	222	11	1.108
Braga	14	515 / 347	2.706	828.395	193	8	2.387
Vila Real	14	268 / 197	4.307	191.383	308	22	971
Bragança	12	299 / 226	6.599	124.121	550	29	549
Porto	18	383 / 243	2.332	1.793.309	130	10	7.380
Aveiro	19	208 / 147	2.801	697.339	147	19	4.744
Viseu	24	372 / 277	5.010	342.372	209	18	1.236
Guarda	14	336 / 242	5.535	143.180	395	23	592
Coimbra	17	209 / 155	3.974	405.206	234	26	2.614
Cast. Branco	11	160 / 120	6.627	177.810	602	55	1.482
Leiria	16	148 / 110	3.506	455.243	219	32	4.139
Santarém	21	293 / 141	6.718	429.832	320	48	3.048
Portalegre	15	86 / 69	6.084	104.538	406	88	1.515
Lisboa	16	226 / 134	2.816	2.289.162	176	21	17.083
Setúbal	13	82 / 55	5.214	853.803	401	95	15.523
Évora	14	91 / 69	7.393	152.299	528	107	2.207
Beja	14	100 / 75	10.263	141.049	733	137	1.881
Faro	16	84 / 67	4.997	438.406	312	75	6.543

Tabela 2

⁵⁶¹ CCDRN, Norte 2030 - Estratégia de Desenvolvimento do Norte para Período de Programação 2021-27 das Políticas da União Europeia, Porto, 20 de dezembro de 2020, p. 141.

⁵⁶² CCDRN, Norte 2030 - Estratégia de Desenvolvimento do Norte para Período de Programação 2021-27 ... cit., p. 141.

⁵⁶³ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E MATEUS AREZES NEIVA, As Freguesias... cit., pp. 29 a 175.

⁵⁶⁴ CARTA ADMINISTRATIVA OFICIAL DE PORTUGAL, Direção-Geral do Território, Lisboa, 2020,

<https://www.dgterritorio.gov.pt/cartografia/cartografia-tematica/caop>

⁵⁶⁵ GABINETE DE ESTRATÉGIA E ESTUDOS, in: *República Portuguesa - Economia e Transição Digital*, Lisboa, 2019,

<https://www.gee.gov.pt/pt/documentos/publicacoes/estatisticas-regionais/distritos-concelhos>

⁵⁶⁶ INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, Censos 2011, Lisboa, 2012 <https://censos.ine.pt>

Alguns dados numéricos do poder local na Região Autónoma da Madeira

REG. AUTON. MADEIRA (Ilhas)	N.º Conc.	N.º Freg. 2012/2013	Área (km2)	Habit.	Média Área Conc.	Média Área Freg.	Média Habit. Freg.
Ilha Madeira	10	53	758	261.942	76	14	4.942
Ilha Porto Sto.	1	1	43	5.843	43	43	5.843

Tabela 3

Alguns dados numéricos do poder local na Região Autónoma dos Açores

REG. AUTON. AÇORES (Ilhas)	N.º Conc.	N.º Freg. 2012/2013	Área (km2)	Habit.	Média Área Conc.	Média Área Freg.	Média Habit. Freg.
Ilha do Corvo	1	-	17	430	17	-	-
Ilha do Faial	1	13	173	15.038	173	1.331	1.157
Ilha Flores	2	11	141	3.791	70	13	345
Ilha Graciosa	1	4	61	4.393	61	15	1.098
Ilha do Pico	3	17	445	14.144	148	28	884
Ilha Sta. Maria	1	5	97	5.578	97	19	1.116
Ilha São Jorge	2	11	244	8.998	122	22	818
Ilha S. Miguel	6	64	745	137.699	124	12	2.152
Ilha Terceira	2	30	400	56.062	200	13	1.869

Tabela 4

As tabelas acima apresentadas também deixam perceber como as freguesias se distribuem no território, segundo as suas características populacionais e de espaço. Percebendo-se desde logo um muito maior número de freguesias no Norte e estas por sua vez com menor dimensão territorial. Seguindo conceitos do INE (TIPAU - Tipologia de áreas urbanas) elas podem agrupar-se como sendo de: área

predominantemente urbana (APU)⁵⁶⁷ - 732 freguesias; área mediantemente urbana (AMU)⁵⁶⁸ - 688 freguesias; área predominantemente rural (APR)⁵⁶⁹ - 1515 freguesias.

Assim, verifica-se que as freguesias em área predominantemente urbana (APU), apesar de serem apenas 23,7% da área total do país, congregam 72,1% do total da população, dos quais 41,8% residem em cidades. Por sua vez as que se encontram em área mediantemente urbana (AMU) ocupam 23,8% do total do território, tendo 14,6% dos habitantes residentes em Portugal. Por fim, as freguesias que se localizam em áreas predominantemente rurais (APR) ocupam 52,5% da área nacional, mas possuem apenas 13,3% da população e 1,73% vivem isolados, ou seja, fora de um aglomerado populacional⁵⁷⁰.

Analisadas as médias dos dados, pode concluir-se haver cerca de 10 freguesias por cada um dos concelhos portugueses e que cada freguesia tem cerca de 3300 habitantes (hab.) (considerando as previsões populacionais de 2019). Verifica-se que analisadas as médias num total de 29 distritos/ilhas, dão a conhecer, haver 14, que têm menos de 1520 hab. em média por freguesia, por contraposição, à média dos distritos de Lisboa (17083 hab.), Setúbal (15523 hab.), Porto (7380 hab.) e Faro (6543 hab.). É nestes distritos que se concentram 94 das 113 freguesias com mais de 20000 hab., sendo que as maiores 35 são também destes territórios e têm todas mais de 40000 hab., ou mais, tendo 66250 hab., a mais populosa das freguesias nacionais. Acredita-se ser útil partilhar que há 181 municípios (58,8% do total) com menos de 20000 habitantes e apenas 24 (7,8% do total) destes têm mais de 100000 habitantes⁵⁷¹. Percebe-se que também neste domínio há disparidades significativas na população dos diferentes concelhos do país.

Os dados publicados no completo relatório (133 páginas), produzido pelo GTDCARTF, permitem concluir ser a realidade deste ente autárquico - freguesias, muito diversificada, havendo nele muito poucos itens de convergência. São iguais apenas na... diferença.

⁵⁶⁷ INE (<https://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes/6045>):Freguesia que contempla, pelo menos, um dos seguintes requisitos: 1) o maior valor da média entre o peso da população residente na população total da freguesia e o peso da área na área total da freguesia corresponde a espaço urbano, sendo que o peso da área em espaço de ocupação predominantemente rural não ultrapassa 50% da área total da freguesia; 2) a freguesia integra a sede da Câmara Municipal e tem uma população residente superior a 5.000 habitantes; 3) a freguesia integra total ou parcialmente um lugar com população residente igual ou superior a 5.000 habitantes, sendo que o peso da população do lugar no total da população residente na freguesia ou no total da população residente no lugar, é igual ou superior a 50%.

⁵⁶⁸ INE (<https://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes?id=5717&lang=PT>): Freguesia que contempla, pelo menos, um dos seguintes requisitos: 1) o maior valor da média entre o peso da população residente na população total da freguesia e o peso da área na área total da freguesia corresponde a Espaço Urbano, sendo que o peso da área de espaço de ocupação predominantemente rural não ultrapassa 50% da área total da freguesia; 2) o maior valor da média entre o peso da população residente na população total da freguesia e o peso da área na área total da freguesia corresponde a espaço urbano em conjunto com espaço semiurbano, sendo que o peso da área de espaço de ocupação predominantemente rural não ultrapassa 50% da área total da freguesia; 3) a freguesia integra a sede da Câmara Municipal e tem uma população residente igual ou inferior a 5.000 habitantes; 4) a freguesia integra total ou parcialmente um lugar com população residente igual ou superior a 2.000 habitantes e inferior a 5.000 habitantes, sendo que o peso da população do lugar no total da população residente na freguesia ou no total da população residente no lugar, é igual ou superior a 50%.

⁵⁶⁹ INE(<https://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes/5717>): Freguesia não classificada como "Área Predominantemente Urbana" nem "Área Mediantemente Urbana".

⁵⁷⁰ GRUPO TÉCNICO PARA A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA REORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DAS FREGUESIAS, Relatório de avaliação... cit., pp. 46 a 49.

⁵⁷¹ DALILA ARAÚJO E TERESA RODRIGUES, As freguesias na organização do Estado... cit., p. 42.

1.5. Órgãos da Freguesia

1.5.1. Enquadramento

A freguesia é dotada de órgãos próprios, colegiais, “eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, pelos cidadãos recenseados na respectiva área geográfica”⁵⁷², conforme decorre da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, artigos, 4.º e 11.º.

Estes órgãos devem, “como todos os órgãos da administração pública, atender na sua actuação aos princípios gerais da actividade administrativa, constantes do Código do Procedimento Administrativo, bem como às normas que concretizem preceitos constitucionais, ainda que a sua actuação seja meramente técnica ou de gestão privada. Além destes princípios gerais, os órgãos autárquicos devem ainda atender princípios que respeitem mais especificamente à própria organização autárquica, referidos na lei das competências autárquicas, e que são o princípio da continuidade do mandato, da independência e da especialidade”⁵⁷³. Significando, em termos breves, relativamente ao primeiro (Lei n.º 169/99, art. 80.º) dos três princípios citados, que o mandato prossegue após o ato eleitoral até à tomada de posse dos novos órgãos; no segundo que os órgãos são independentes entre si (Lei n.º 75/2013, art. 44.º); e por fim, o princípio da especialidade indica que os órgãos só podem agir no âmbito das suas atribuições e competências (Lei n.º 75/2013, art. 45.º).

A CRP indica, no seu artigo 244.º, que “os órgãos representativos da freguesia, são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia”. O primeiro como o órgão deliberativo e representativo (art. 245.º da CRP) e o segundo como o órgão executivo da freguesia (art. 246.º da CRP).

O sistema eleitoral relativo a estes órgãos funciona em dois momentos: primeiro os eleitores elegem os membros da assembleia de freguesia e o presidente de junta, que “é o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia”⁵⁷⁴ (nos casos das freguesias com mais de 150 eleitores, não sendo o caso é o cidadão eleito em plenário). Por sua vez, os membros da assembleia elegem os vogais da junta de freguesia. Esta é, pois, designada parcialmente por eleição indireta. Importa referir que “no sistema eleitoral português há incompatibilidade entre a pertença ao órgão deliberativo e ao órgão executivo das autarquias locais”⁵⁷⁵, pelo que os eleitos para a junta cedem as suas posições na assembleia de freguesia aos colocados imediatamente a seguir nas respetivas listas.

⁵⁷² ISABEL CELESTE FONSECA, *Autarquias locais: atribuições e competências*, in: *Direito das Autonomias (Locais) - Estudos Reunidos*, Braga, 2019, p. 145.

⁵⁷³ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local...* cit., p. 17.

⁵⁷⁴ LEI N.º 169/99, DE 18 DE SETEMBRO, art. 24.º, n.º 1.

⁵⁷⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição... cit., p. 326.

Merece, por fim, atenção o facto de não haver obrigatoriedade de os cidadãos candidatos e posteriormente eleitos, terem de fazer parte dos recenseados na área da freguesia, pelo que em abstrato, os eleitos de uma freguesia de Melgaço podem ser todos elementos com morada oficial no Algarve (esta regra é comum a freguesias e municípios). Assim, podem ser eleitos onde não podem ser eleitores.

1.5.2. Assembleia de Freguesia

“Eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da freguesia, segundo o sistema de representação proporcional” (Lei n.º 169/99, art. 4.º). Nas situações de população diminuta (menos de 150 habitantes), prevê o art. 245.º, n.º 2, da CRP a substituição da assembleia de freguesia por um plenário de cidadãos eleitores, que posteriormente legislador ordinário especificou no art. 21.º da Lei n.º 169/99. O número de membros vai estar de acordo com o número de eleitores da freguesia, sendo que serão sempre em número ímpar e variam de 7, 9, 13 a 19 elementos (podendo até ser acrescidos de mais um, ou mais se o final for par, por cada 10000 eleitores acima de 30000).

As competências da assembleia de freguesia são diversas, sendo principalmente competências de apreciação e fiscalização, conforme o especifica o art. 9.º da Lei n.º 75/2013 (em 29 alíneas de 2 números), nomeadamente: aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento; apreciar o inventário dos bens; aprovar regulamentos externos; aprovar as taxas e os preços da freguesia e fixar o respetivo valor; autorizar a junta a contrair empréstimos; entre outras que o legislador previu.

A assembleia reúne seguindo o determinado na *Subsecção II - Funcionamento*, com os artigos 11.º a 14.º da Lei n.º 75/2013, em sessões ordinárias, quatro vezes por ano (abril, junho, setembro e novembro ou dezembro) e em sessões extraordinárias por iniciativa da mesa ou a requerimento do presidente da junta ou de um determinado número de cidadãos eleitores, conforme o total de inscritos na freguesia.

1.5.3. Junta de Freguesia

O presidente deste órgão é o primeiro nome da lista mais votada para a assembleia de freguesia (art. n.º 239, n.º 3 da CRP e art. 24.º, n.º 1, da Lei 169/99 de 18 de setembro - a exceção ocorre nas freguesias com menos de 150 eleitores em que o mesmo é eleito em plenário), sendo acompanhado por número de vogais em função dos eleitores da mesma, que são propostos à assembleia pelo presidente eleito. No total, considerando o presidente, o executivo terá 3, 5 ou 7 membros. O sistema em vigor pode levar (e leva por diversas vezes) a um impasse na tomada de posse do executivo, porque a assembleia não aprova os nomes que o presidente propõe (acontece principalmente quando este não

tem a maioria dos membros na assembleia, mas deseja ter um executivo apenas com nomes da sua lista, ou ter maioria (2 em 3, por ex.).

A junta é um “órgão de funcionamento regular, pois, [...], reúne ordinariamente uma vez por mês ou quinzenalmente, se o julgar conveniente, podendo fazê-lo extraordinariamente sempre que necessário”⁵⁷⁶ (cf. art. 20.º da Lei n.º 75/2013).

As competências da junta de freguesia são inúmeras e estão especificadas nos artigos 15.º e 16.º da Lei n.º 75/2013, sendo que de acordo com o artigo 17.º da mesma lei podem ser delegadas competências no presidente da junta de freguesia. Esse leque de competências pode ser agrupado pelas funções que comporta, nomeadamente: “a) *Função executiva*: compete-lhe assegurar a execução das deliberações da Assembleia de Freguesia, das leis, regulamentos e planos aplicáveis; b) *Função de estudo e proposta*: a Junta deve estudar os problemas da freguesia e propor soluções para eles; c) *Função de gestão*: cabe à Junta assegurar a gestão regular dos bens, serviços, pessoal, finanças e obras a cargo da freguesia; d) *Função de fomento*: A Junta está incumbida de apoiar, por si ou em participação com outras entidades, as iniciativas sociais, culturais, desportivas e outras que sejam de interesse para o desenvolvimento da freguesia; e) *Função de colaboração - em especial*, no âmbito do ordenamento do território e urbanismo: a participação no procedimento de elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, bem como o apoio na fase de realização do inquérito público e da prestação de informações aos interessados, *em geral*, relativamente a todas as entidades públicas, em tudo o que respeite ao bem-estar da população da circunscrição [...]”⁵⁷⁷.

O presidente da junta tem um conjunto de competências próprias, muito significativo, conforme o expressa o art. 18.º da Lei n.º 75/2013, sendo por essa razão que se entende que “apesar da lei não o mencionar como órgão da freguesia, ele deve ser considerado como tal”⁵⁷⁸.

1.6. Atribuições e competências

1.6.1. O conceito

Atribuições e competências são expressões de uso regular no domínio do Direito Administrativo e assim sendo também do Direito das Autarquias Locais, pelo que se crê ser pertinente a determinação

⁵⁷⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 443.

⁵⁷⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., pp. 443 e 444.

⁵⁷⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais, 2ª Edição... cit., p. 325.

do seu sentido e utilização, “no quadro de uma organização territorial (político-administrativa) unitária, mas estruturalmente complexa (pluralista)⁵⁷⁹.

Serão uma e a mesma coisa? Quer as atribuições das pessoas coletivas (interesses ou necessidades coletivas a satisfazer), quer as competências dos seus órgãos (os poderes funcionais que o Direito confere para satisfazer as respetivas necessidades), são, num sentido muito amplo, poderes administrativos. Em regra, e fazendo a ligação com o poder local, as atribuições são específicas da autarquia, enquanto pessoa coletiva, e a competência é determinada em relação a cada um dos órgãos desta (município ou freguesia).

Sabendo que as pessoas coletivas, e desde logo as autarquias locais, existem para prosseguir determinados fins que têm obrigatoriamente de desempenhar, uma vez que lhe são definidas pelo legislador, ou seja, por lei, fica-se a saber que essas são precisamente as atribuições. Estas atribuições respeitam à pessoa coletiva e não aos seus órgãos, pois estes últimos apenas dispõem, em regra, de competências⁵⁸⁰. “«Atribuições» são, por conseguinte, *os fins ou interesses que a lei incumbe as pessoas colectivas de prosseguir*. Para o fazerem, as pessoas colectivas públicas precisam de poderes - são os chamados *poderes funcionais*. Ao conjunto de poderes funcionais chamamos *competência*. «Competência» é, assim, *o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das pessoas colectivas públicas*”⁵⁸¹. Constituem exemplos desses poderes/deveres, ao nível municipal, nomeadamente “os poderes de autoridade, o poder regulamentar próprio, o poder tributário próprio”⁵⁸².

Tanto as competências como as atribuições são definidas por lei. No presente é a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro que as determina, logo no Título I - Disposições Gerais. As atribuições estão incertas no art. 2.º - “Atribuições - constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, designadamente nos domínios referidos no n.º 2 do artigo 7.º e no n.º 2 do artigo 23.º da presente lei.” Sendo que no primeiro dos artigos invocados, constam as da freguesia e no segundo as relativas aos municípios. Sabe-se que “são atribuições das autarquias locais tudo o que diga respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das respetivas populações. O interesse será próprio se disser directamente respeito à autarquia; será comum, se disser respeito a toda a autarquia e não a parte dela (ainda que possa ser geograficamente confinado a uma localidade), e será específico, se, pela sua natureza, disser tipicamente (não

⁵⁷⁹ JOÃO PACHECO DE AMORIM (Coord.), ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, PEDRO CRUZ E SILVA, FRÉDERIC TEIXEIRA, RUI DUARTE ROCHA E JOANA POLÓNIA GOMES, “Atribuições e competências das autarquias locais “... cit., p. 54.

⁵⁸⁰ JOÃO PACHECO DE AMORIM (Coord.), ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, PEDRO CRUZ E SILVA, FRÉDERIC TEIXEIRA, RUI DUARTE ROCHA E JOANA POLÓNIA GOMES, Atribuições e competências das autarquias locais... cit., pp. 54 e 76.

⁵⁸¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., pp. 639 e 640.

⁵⁸² JOÃO PACHECO DE AMORIM (Coord.), ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, PEDRO CRUZ E SILVA, FRÉDERIC TEIXEIRA, RUI DUARTE ROCHA E JOANA POLÓNIA GOMES, “Atribuições e competências das autarquias locais “... cit., p. 76.

necessariamente, exclusivamente) respeito à respectiva autarquia. As atribuições das autarquias podem alargar-se a interesses de âmbito nacional [...]”⁵⁸³.

Por sua vez, as competências estão apresentadas no art. 3.º - “Competências - As autarquias locais prosseguem as suas atribuições através do exercício pelos e órgãos das competências legalmente previstas, designadamente: *a)* De consulta; *b)* De planeamento; *c)* De investimento; *d)* De gestão; *e)* De licenciamento e controlo prévio; *f)* De fiscalização.” Posteriormente ao longo do diploma constam as competências em específico de cada um dos órgãos dos municípios (Assembleia Municipal e Câmara Municipal), e das freguesias (Assembleia de Freguesia e Junta de Freguesia).

O legislador teve o cuidado de enquadrar esta temática com a principiologia que lhe deve estar subjacente, ao fazer constar tal no art. 4.º - “Princípios gerais - A prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado”. Verifica-se assim a inclusão de um conjunto de artigos com relevância, entre eles, os princípios “constitucionais da descentralização e da subsidiariedade, enquanto normas fundamentais na estruturação do modelo de organização territorial”⁵⁸⁴ e que já antes se trataram neste estudo com alguma profundidade (vide págs. 17 e 29, respetivamente).

Acresce que, por decorrência do princípio da descentralização, este “exige, entre outras coisas, a existência de um conjunto substancial de atribuições próprias (e não apenas delegadas pelo Estado) e a transferência para as autarquias das atribuições estaduais de natureza local”⁵⁸⁵. A forma de o legislador definir as atribuições de uma autarquia local pode variar: desde optar por um sistema de enumeração taxativa, em alternativa ao sistema de cláusula geral, ou ainda um sistema misto. “Os defensores dum sistema de enumeração taxativa encaram a descentralização autárquica de forma análoga à desconcentração ou devolução de poderes que o Estado efectua quando cria entes públicos institucionais [...]”⁵⁸⁶. Os principais autores nacionais defendem um sistema de cláusula geral, por entenderem que só assim se assegura a autonomia e acontece uma verdadeira descentralização, posição com a qual se concorda. Sucede que sendo essa cláusula aberta, são poucas “as situações em que a lei identifica

⁵⁸³ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo das Autarquias Locais...* cit., p. 116.

⁵⁸⁴ JOÃO PACHECO DE AMORIM (Coord.), ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, M^º JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, PEDRO CRUZ E SILVA, FRÉDERIC TEIXEIRA, RUI D. ROCHA E JOANA POLÓNIA GOMES, *Atribuições e competências das autarquias locais...* cit., p. 64.

⁵⁸⁵ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República...* cit., p. 898.

⁵⁸⁶ MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local...* cit., p. 30.

expressamente uma determinada atribuição como própria de um tipo de autarquia local”⁵⁸⁷ o que pode gerar situações de esvaziamento de atribuições, por esgotadas por outro ente autárquico.

Feita a distinção, fica a saber-se que uma coisa são os fins que a autarquia prossegue, e outra os meios que utiliza para os poder cumprir. A lei diferencia o grau de sanção para situações em que se fuja ao âmbito de umas e outras, “praticando atos estranhos às atribuições das pessoas colectivas públicas ou actos fora da competência confiada a cada órgão: enquanto os actos praticados fora das atribuições são *actos nulos* (art. 161.º, n.º 2, al. b), do CPA), os praticados apenas fora da competência do órgão que os pratica são *actos anuláveis* (art. 163.º, n.º 1, do CPA)”⁵⁸⁸. Tendo presente que a lei utiliza um elenco não fechado de atribuições, “devemos concluir que os actos dos entes autárquicos, sempre que sejam praticados no que se tenha entendido ser a prossecução de interesses locais e desde que não invadam uma esfera legal reservada a outros órgãos, gozam de uma *presunção de validade*”⁵⁸⁹.

Importa frisar que as freguesias antecedentes das atuais, nem sempre foram autarquias locais no conceito que hoje se lhes atribui, pois, a forma como foram sendo olhadas e a autonomia de que foram beneficiando, foi sendo mutável ao longo dos tempos, muito em função dos contextos políticos e daquilo que se acreditava ser o melhor em determinada época. Pois é esse modo de as olhar que lhe vai dedicando, modificando, suprimindo as suas competências e atribuições, que foram tendo períodos de maior ou menor relevância, de maior ou menor fulgor, sendo que o caminho que se vai fazendo nos últimos 45 anos será manifestamente um período (algo) feliz.

Conclui-se e verifica-se assim que nas autarquias locais todos os órgãos têm competências distintas, confiadas para se poder cumprir atribuições por vezes idênticas. Só dessa forma se pode alcançar a verdadeira autonomia local, pois além de órgãos eleitos democraticamente, também os mesmos devem ter competências decorrentes das atribuições... a que se juntará a necessidade de autonomia financeira, proveniente das receitas, item sobre o qual este estudo se irá debruçar no ponto seguinte (vide pág. 146).

1.6.2. Ao longo dos tempos

De 1830 ao presente vão praticamente dois séculos, sendo perceptível, conforme se demonstrará infra, que ao longo deste tempo as atribuições e competências que “têm vindo a ser consagradas pelo

⁵⁸⁷ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 189.

⁵⁸⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I... cit., p. 642.

⁵⁸⁹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 183.

legislador, revelam que as freguesias têm desempenhado um papel mais ou menos constante no panorama da organização administrativa do Estado”⁵⁹⁰.

As primeiras atribuições e competências formais, no que às freguesias diz respeito, foram atribuídas, pelo *Decreto n.º 25, de 26 de novembro de 1830*, e eram em número considerável, pelo que se irá apenas enumerar algumas das que nele constavam, nos seus trinta artigos. Dos diferentes artigos têm interesse particular dois porque elencam as competências do Regedor (art. 15.º, com 18 pontos) e as da Junta (art. 17.º, com 15 pontos). As do Regedor⁵⁹¹, além de presidir à junta, são essencialmente funções de juiz de causas de baixo valor, com as suas sentenças a não serem passíveis de recurso, e de polícia, “atinentes a manter a ordem pública, reprimir a criminalidade, transmitir informações e executar ordens de superiores, coadjuvado por cabos de polícia adstritos às principais localidades da freguesia”⁵⁹². Por sua vez as competências atribuídas à Junta, são também significativas conforme o art. 17.º o determina⁵⁹³, conferindo-lhe um papel de relevo em praticamente todas as áreas com influência direta na

⁵⁹⁰ NUNO MARQUES PEREIRA, *Atribuições e competências das freguesias: uma questão...* cit., p. 166.

⁵⁹¹ DECRETO N.º 25, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1830 - Artigo 15.º - Compete ao Regedor da Parochia:

§. 1.º Presidir à Junta, e dirigir os seus trabalhos. §. 2.º Conhecer de todas as Causas Cíveis intentadas contra algum morador na Parochia, cujo valor não exceda mil e duzentos réis [...]. §. 3.º Conhecer pelo mesmo modo do damno causado por pessoas, ou por gados pertencentes a pessoas moradoras na Parochia [...] e condemnar na repartição do damno quem por elle fôr responsável, com tanto que não exceda o valor de mil e duzentos réis, para o que ouvirá verbal e sumariamente as Partes, e suas testemunhas, e dará em Auto continuo sua Sentença. [...]. §. 4.º Nos casos do §. 2.º e 3.º do presente artigo fazer executar os seus Julgados, [...] §. 5.º Fazer ou mandar fazer Auto de todas as transgressões das Posturas da Camara acontecidas no Distrito da Parochia [...]. §. 6.º Manter a Ordem Publica na Parochia procurando prevenir ou dissipar qualquer rixa, tumulto, ou motim. §. 7.º Fazer per si, ou mandar fazer [...], Auto de quaisquer crimes cometidos [...]. §. 8.º No caso de flagrante delicto ou em seguimento delle, prender as pessoas culpadas, [...]. §. 9.º Velar pelos ladrões, e salteadores residentes na Parochia, ou que ella passem [...]. §. 10.º Prender ou fazer prender quaesquer pessoas desertores [...]. §. 11.º Fazer prender quaisquer pessoas, contra as quaes lhe fôr apresentado Mandado assignado por Authoridade competente [...]. §. 12.º Fazer recolher quaisquer crianças, que sejam achadas expostas, ou abandonadas no Distrito da Parochia [...]. §. 13.º Vigiar sobre as Estalagens, Tavernas, e mais Casas Publicas, e fazer que nellas se guardem os Regulamentos de Policia e as posturas Municipaes [...]. §. 14.º Cuidar na conservação da Saúde Publica, [...]. §. 15.º Constranger executivamente os vizinhos da Parochia a contribuírem com as fintas, ou dias de trabalho para as obras do comum [...]. §. 16.º Fazer guardar na Parochia todos os Regulamentos de Policia geral [...]. §. 17.º Satisfazer a todas as requisições, que para bem da administração da Justiça lhe forem feitas pelo Juiz de Fora, [...]. §. 18.º Satisfazer a todas as requisições, ou incumbências, de que fôr encarregado pela Authoridade superior administrativa do Concelho. Art. 16.º As atribuições do Regedor da Parochia, que até aqui ficam declaradas, não prejudicam a Jurisdicção, e Poder, que pelas Leis existentes compete às outras Authoridades sobre os mesmos objectos; E nestes casos a jurisdicção de uns, e outros será cumulativa. Das suas decisões dentro da alçada aqui marcada não haverá recurso algum.

⁵⁹² JOSÉ ANTÓNIO SANTOS, *As Freguesias: História e Actualidade...* cit., p. 53.

⁵⁹³ DECRETO N.º 25, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1830,

Art. 17.º Compete à Junta da Parochia: §. 1.º Cuidar na conservação, e reparos da parte da Igreja, que está a cargo dos parochianos, e nas despesas do Culto Divino, a que estes estão obrigados: e receber, e administrar rendimentos ou esmolos, que estejam applicados para a Fabrica desta parte da Igreja. §. 2.º Promover a Saúde Publica da Parochia, fazendo que sejam dessecadas todas as aguas estagnadas sujeitas á corrupção, e quaisquer pântanos, que inficionem o ar, e vigiando consentem ente em que se não introduzam na Parochia, e sejam atalhadas com tempo quaisquer moléstias contagiosas. §. 3.º Vigiar sobre as Escolas de Primeiras Letras estabelecidas na Parochia, e, não cumprindo os Mestres com seus deveres, dar parte ás Authoridades competentes. §. 4.º Cuidar na conservação, limpeza, e reparo das fontes, poços, canos, e presas de agua do uso comum da Parochia, ou de alguma considerável parte della. §. 5.º Cuidar na boa conservação, e reparo das Pontes, e caminhos do uso particular dos vizinhos da Parochia, em que não são comprehendidas as Estradas Reaes, nem as Pontes, por onde as mesmas passam, por serem estas da competência de Authoridades superiores. §. 6.º Cuidar na conservação, e plantação de quaisquer bosques, e arvoredos, pertencentes ao comum da Parochia [...]. §. 7.º Dirigir a construcção de todas as Obras Publicas, que de novo forem feitas á custa da Parochia. §. 8.º Dispendir por Mandados seus [...], quaisquer dinheiros do comum [...]. §. 9.º Administrar quaisquer Bens, Edifícios, ou Rendimentos, [...] pertencentes á Parochia, [...]. §. 10.º Propor, e pedir à Camara do Concelho a nomeação de um ou mais Jurados, [...], que forem necessárias para a boa guarda dos campos, searas, bosques, ou arvoredos, para a boa Policia Municipal, e para tudo o mais, que possa interessar em particular os vizinhos da Parochia. §. 11.º Seguir, ou intentar, quaisquer pleitos, em que os vizinhos da Parochia, em comum, sejam Auctores ou Réos [...]. §. 12.º Vigiar sobre a boa criação, e educação dos Expostos, que tiverem sido dados a Amas da Parochia, e participar á qualquer falta, que se observe neste importante objecto. §. 13.º Conservar um Registo exacto dos Casamentos, Nascimentos, e Óbitos, que forem acontecendo na Parochia, assentando em Registos separados [...]. E bem assim formar cada anno, por todo o mez de Janeiro, o rol de todas as pessoas de ambos os sexos residentes na Parochia, [...]. §. 14.º Convocar o Povo a Accôrdo geral, todas as vezes que fôr conveniente para tractar negócios do bem, e interesse comum. §. 15.º Guardar todas as Escripturas, Sentenças, e quaisquer outros Papeis do interesse da Parochia [...]. A Junta poderá guardar o seu Archivo na Sacristia [...] e ahí mesmo, se quizer, poderá fazer as suas reuniões. Art. 18.º Quando alguém se sentir lezado pela Junta de Parochia, poderá agravar-se para a Camara do Concelho, a qual, ouvida a Junta, decidirá o negocio como fôr justo [...].

vida daquelas comunidades: saúde, ensino, conservação do património (igreja, vias, pontes, ...), águas, obras públicas, ação social (expostos,...), serviço de registos e arquivo documental, ouvir o povo sempre que necessário (em diferentes domínios, de relevo para a comunidade), entre outras. Abre-se ainda a possibilidade de a população se dirigir à câmara para apresentar das suas razões. Importante é que se afirma no art. 18.º do mesmo decreto, que as freguesias urbanas (no conceito de hoje) não terão a totalidade das competências, que no caso seriam dos concelhos, o mesmo sucedendo nos concelhos de uma só freguesia.

O *Código administrativo de 1836*, de Passos Manuel, elenca as atribuições das juntas de paróquia, no artigo 97.º. Estas diferem do decreto antes citado, por serem mais modestas nas de âmbito civil, por algum reforço das de intervenção na fábrica da igreja.

As competências do Regedor e das Juntas de Paróquia, até à implantação da república, em 1910, não sofreram alterações de grande significado, tendo havido ao longo dos anos, acrescentos (Regedor: abertura de testamentos, comunicar irregularidades de instituições de beneficência, ... / Junta de Paróquia: ensino primário, inventariar e regular os baldios e bens dos vizinhos,...) e supressões (Regedor: registo civil, dirigir obras públicas, ... / Junta de Paróquia: recenseamento eleitoral e de moradores, repressão da mendicidade,...)⁵⁹⁴. Esta variação foi acontecendo muito por influência da forma como o poder central foi olhando para as freguesias de então, considerando-as, ou não, enquanto ente da organização administrativa e concedendo-lhes maior ou menor número de competências, mudanças que por norma não eram de grande significado.

O *Código Administrativo de 1940*, cerca de um século após o primeiro e em regime político distinto, tratava das atribuições das freguesias de modo muito detalhado e em diversos artigos, nomeadamente o art. 253.º, com um total de 15 pontos; o art. 254.º dedicado a “matéria de assistência, é das atribuições das juntas” que depois detalhava em 7 pontos, que tipo de apoios e cuidados deveriam existir nessa área (socorro a necessitados; proteção de crianças pobres e apoio à maternidade e primeira infância; estabelecer cantinas nas escolas, aulas de ginástica infantil e colónias de férias; subsidiar estudantes pobres que desejem frequentar cursos técnicos, segundo indicações dos professores e

Art. 19.º As atribuições declaradas nos parágrafos 2.º, 4.º, e 5.º, 6.º do art. 17.º nas Parochias situadas dentro das Cidades, ou Villas, ou nos Arrebaldes contiguos a ellas, pertencerão exclusivamente à Camara do Concelho; e sobre ellas as Juntas de Parochia poderão requerer, o que convier, porém nunca tomar resolução definitiva.

Art. 20.º Nos Concelhos, que constarem de uma única Parochia não haverá Junta, porém a Camara exercerá todas as atribuições desta; e as atribuições do Regedor da Parochia serão exercidas pelos futuros Juizes do Paz [...].

Art. 22.º O consentimento do Povo em Accôrdo geral e necessário: §. 1.º Para se comprarem quaisquer Bens de raiz para o comum da Parochia. §. 2.º Para se venderem alguns Bens de raiz pertencentes à Parochia. §. 3.º Para se cortarem pelo tronco arvores do comum, que sejam próprias para construção. §. 4.º Para se empreender alguma Obra nova por conta da Parochia, ou se alterar essencialmente a forma de alguma já existente. §. 5.º Para se impor alguma finta para despesas do comum. §. 6.º Para se exigir dos vizinhos mais de dous dias de trabalho por cada fogo em cada anno. §. 7.º Para se intentar algum litígio em nome da Parochia.

⁵⁹⁴ JOSÉ ANTÓNIO SANTOS, *As Freguesias: História e Actualidade...* cit., pp. 51 e 52.

apenas enquanto tiverem “zelo e aptidão”; apoio às crianças abandonadas e fiscalizar as amas que os acolham; solicitar das autoridades apoios no caso de calamidade; promover o “repatriamento de indigentes estranhos à freguesia”,...). O artigo 255.º dizia que “para o desempenho das suas atribuições, compete à junta de freguesia” e existia depois um elenco de 18 pontos, com competências do órgão em questão. Existiam ainda artigos para o Presidente da Junta (do art. 262.º ao art. 265.º) e o Regedor (do art. 272.º ao art. 283.º, alguns deles com inúmeros pontos), mantendo este, funções próximas das já acima referidas, ele que era o “representante da autoridade municipal e diretamente dependente do presidente da câmara”⁵⁹⁵. Referência deve ser feita ainda para a “Secção V - Serviços paroquiais”, artigos 263.º a 265.º, em que se especifica da existência de serviços, que meios humanos devem ser adstritos a esses serviços e como os mesmos devem ser organizados. Por fim, mas não menos importante, o realce para a “Secção VI - Uniões de freguesias”, em que se afirmava no art. 266.º que “é permitido às juntas de freguesia associarem-se para a prossecução comum dos fins de assistência que por lei lhes competirem e de quaisquer outros que caibam dentro das suas atribuições”⁵⁹⁶. À época (1940) já se acreditava nos benefícios e da necessidade de incentivar a união de freguesias, em prol das populações locais.

A Revolução de Abril de 1974 trouxe consigo o poder local democrático, plasmado na CRP de 1976 e com ele os primeiros órgãos das autarquias locais (municípios e freguesias) eleitos em abril desse mesmo ano. A Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, é a que primeiro estabelece as atribuições e competências da freguesia em período democrático. Relativamente às atribuições especifica-as em conjunto para municípios e freguesias, logo no art. 2.º “(Atribuições) - É atribuição das autarquias locais tudo o que diz respeito aos respectivos interesses e, designadamente: a) De administração de bens próprios e sob sua jurisdição; b) De fomento; c) De abastecimento público; d) De cultura e assistência; e) De salubridade pública.

Relativamente à assembleia de freguesia, o legislador enumerou um conjunto de competências, no art. 17.º da citada lei⁵⁹⁷ e nos artigos 22.º a 26.º regulou a existência e funcionamento do plenário de

⁵⁹⁵ NUNO MARQUES PEREIRA, Atribuições e competências das freguesias: uma questão... cit., p. 167.

⁵⁹⁶ CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE 1940, Artigo n.º 265.º.

⁵⁹⁷ LEI N.º 79/77, Artigo 17.º (Competência)

1. Compete à assembleia de freguesia: a) Eleger, por voto secreto, os vogais da junta de freguesia; b) Elaborar o regimento; c) Eleger, por voto secreto, o presidente e os secretários da mesa; d) Acompanhar e fiscalizar a actividade da junta de freguesia, sem prejudicar o exercício normal da sua competência; e) Solicitar e receber, através da mesa, informações sobre assuntos de interesse para a autarquia e sobre a execução de deliberações anteriores, o que poderá ser requerido por qualquer membro e em qualquer momento; f) Deliberar sobre a constituição de delegações, comissões ou grupos de trabalho, de entre os seus membros eleitos, para estudo dos problemas relacionados com o bem-estar da população da freguesia, no âmbito das suas atribuições e sem interferência na actividade normal da junta; g) Aprovar anualmente o plano de actividades e os orçamentos propostos pela junta de freguesia, bem como as contas e o relatório; h) Estabelecer as normas gerais de administração do património da freguesia ou sob sua jurisdição; i) Deliberar sobre a administração das águas públicas sob jurisdição da freguesia; j) Estabelecer taxas, sob proposta da junta; l) Deliberar, sob proposta da junta, quanto à criação de derramas destinadas à obtenção de fundos para a execução de melhoramentos urgentes; m) Conceder autorização à junta para aquisição, oneração ou alienação dos bens imóveis da freguesia, fixando as respectivas condições gerais; n) Aceitar doações e legados, e heranças a benefício de inventário; o) Demarcar as áreas de actuação das organizações populares de base territorial, por sua iniciativa ou a requerimento das mesmas, e solucionar os eventuais conflitos dai

cidadãos, para freguesias com menos de 200 eleitores. Essa mesma lei, reservou a Secção IV para as juntas de freguesia, tendo no art. 33.º enumerado as competências desse órgão⁵⁹⁸, verificando-se que do poder autoritário para o poder democrático, a diferença essencial foi quanto ao *modo de ser* e não quanto ao *papel* que deveriam desempenhar perante as comunidades, pois as diferenças de 1940 para 1977 são reduzidas neste âmbito. A lei em questão também dispõe no artigo 34.º as competências do presidente de junta⁵⁹⁹.

Posteriormente, o *Decreto-Lei n.º 100/84*, de 29 de março, teve como objetivo rever a lei anterior e assim com naturalidade, dele constavam um conjunto de propósitos, logo no preâmbulo especificados, e tendentes a aprimorar, melhorar e clarificar a legislação anterior e o funcionamento dos órgãos. A maior novidade deste decreto, e mais duradoura, talvez tenha sido mesmo o facto de ter alargado a duração dos mandatos de 3 para os 4 anos (art. 69.º), que ainda hoje vigoram. Verifica-se que o “rol das atribuições mantém a mesma matriz, sendo, no entanto retocado”⁶⁰⁰, e melhor elencado por ter sido de forma mais precisa quanto aos domínios de intervenção. Talvez o único novo item dissesse respeito “à defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional” (alínea

resultantes; p) Deliberar, sob proposta da junta, em matéria de criação, dotação e extinção de serviços ou instituições que prossigam na freguesia fins de interesse público, com obediência à lei geral; q) Aprovar posturas e regulamentos sob proposta da junta; r) Estabelecer, sob proposta da junta, os quadros de pessoal dos diferentes serviços da freguesia e fixar o respectivo regime jurídico e remunerações, nos termos do estatuto legalmente definido para a função pública e dentro do princípio da uniformidade interprofissional e inter-regional; s) Ratificar a aceitação por parte da junta da prática de actos da competência da câmara municipal; t) Pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos de interesse para a autarquia, por sua iniciativa ou por solicitação da junta; u) Exercer os demais poderes conferidos por lei ou pelo regimento.

2. As deliberações da assembleia de freguesia no uso da competência prevista nas alíneas j), l) e q) do número anterior devem ser aprovadas pela maioria absoluta dos membros em efectividade de funções.

3. As posturas elaboradas pela assembleia de freguesia podem cominar penas de multa até 2000\$00, devendo ser afixadas em todos os lugares do costume e começando a vigorar na data nelas indicada, a qual não poderá ser inferior a oito dias após a afixação.

⁵⁹⁸ LEI N.º 79/77, Artigo 33.º (Competência)

Compete à junta de freguesia:

a) Executar os planos de actividade, os orçamentos e todas as deliberações da assembleia de freguesia ou do plenário, bem como fiscalizar o seu acatamento; b) Propor o plano de actividade e os orçamentos a submeter à aprovação da assembleia de freguesia ou do plenário; c) Administrar os serviços da freguesia, informando a assembleia ou o plenário do seu funcionamento e das irregularidades que se verificarem; d) Elaborar, anualmente, o relatório de gerência e contas a submeter à aprovação da assembleia de freguesia ou do plenário; e) Instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir ou transigir, se não houver ofensa de direitos de terceiros; f) Atestar a residência, vida e situação económica dos cidadãos da freguesia; g) Superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço da freguesia e, nomeadamente, recrutar aquele que for julgado necessário pela assembleia; h) Prover à administração corrente do património da freguesia e à sua conservação; i) Conceder terrenos nos cemitérios sob a administração da freguesia para os jazigos e sepulturas perpétuas; j) Declarar prescritos a favor da freguesia, após publicação de avisos, os jazigos, mausoléus ou outras obras instaladas nos cemitérios sob a administração da freguesia, quando não sejam conhecidos os seus proprietários ou relativamente aos quais se mostre, de forma inequívoca, desinteresse na sua conservação e manutenção; l) Executar, por administração directa ou empreitada, as obras que constem do plano de actividades aprovado pela assembleia de freguesia ou pelo plenário; m) Proceder à justificação das faltas dos seus membros; n) Prestar a outras entidades públicas a colaboração que lhe for solicitada, nomeadamente em matéria de estatística, fomento, saúde, acção social, cultura e bem-estar das populações; o) Elaborar normas genéricas destinadas a fazer cumprir, na área da freguesia, as posturas e regulamentos municipais e a disciplina dos serviços da freguesia; p) Lavrar termos de identidade, idoneidade e justificação administrativa e passar atestados de comportamento moral e civil; q) Executar as operações de recenseamento eleitoral que lhe forem deferidas por lei; r) Fazer propostas à assembleia da freguesia sobre as matérias constantes das alíneas j), l), p), q) e r) do artigo 17.º; s) Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei ou por deliberação da assembleia.

⁵⁹⁹ LEI N.º 79/77, Artigo 34.º (Competência do presidente)

1. Compete ao presidente da junta de freguesia: a) Representar a freguesia em juízo e fora dele e perante os órgãos municipais e outras entidades públicas; b) Convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias, dirigir os trabalhos e manter a disciplina interna; c) Representar a junta na assembleia de freguesia ou no plenário; d) Executar as deliberações da junta e coordenar a respectiva actividade; e) Dar cumprimento às deliberações da assembleia de freguesia ou do plenário, sempre que para a sua execução seja necessária a intervenção da junta de freguesia; f) Submeter as contas à aprovação da assembleia de freguesia ou do plenário, e, de seguida, remetê-las ao Tribunal de Contas, por intermédio da câmara municipal respectiva; g) Assinar, em nome da junta de freguesia, toda a correspondência, bem como os atestados e certidões da competência daquela; h) Exercer os demais poderes conferidos por lei ou por deliberação da junta de freguesia.

2. O presidente da junta de freguesia é substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo secretário, este, pelo tesoureiro, e este, por um dos vogais, quando os houver.

⁶⁰⁰ NUNO MARQUES PEREIRA, Atribuições e competências das freguesias: uma questão... cit., p. 171.

h), do n.º 1, do art. 2.º). Não existiam alterações com significado nas competências que estavam destinadas, às freguesias. Este decreto talvez tivesse sido muito relevante, porque teve um efeito colateral de grande significado. Vejamos: o legislador manteve as atribuições unas para as autarquias locais (art. 2.º, n.º 1) e a concretização destas estavam condicionadas (art. 2.º, n.º 2), ao “... 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”. Acredita-se que “esta disposição legal acabou por diferenciar a capacidade de intervenção das freguesias e municípios, ao privilegiar fundamentalmente os últimos. [...]. As juntas de freguesia [...] ficaram impedidas de realizar investimentos públicos, a não ser por via indirecta, ou seja, por delegação de competências do município, [...] por impossibilidade de acesso ao crédito. [...] As freguesias passaram [...] a ter um estatuto menorizado em relação aos municípios. Tal situação retirou a capacidade de poderem executar uma política local de acordo com as necessidades específicas da população a quem servem”⁶⁰¹.

A Lei n.º 23/97, de 2 de julho, teve como fim único “o regime quadro do reforço das atribuições e competências das freguesias e possibilita a sua livre associação”, conforme expressa o seu art. 1.º. O art. 2.º enumera as atribuições, havendo como novidade precisamente a última alínea do artigo, a *h*), no âmbito do “ordenamento urbano e rural.” As competências próprias⁶⁰² integram um leque habitual, reforçado em áreas decorrentes da nova atribuição, acima assinalada. A novidade passou pela possibilidade da delegação de competências, de acordo com os artigos 5.º e 6.º, que estão no âmbito dos municípios. Tal só seria possível de concretizar pelo acordo das duas autarquias: município e freguesia, obedecendo às regras que a lei especificava. A utilização da expressão “delegação de competências”, não deixou de causar estranheza à época, pois não seria aqui enquadrável, por município e freguesia não serem órgãos da mesma pessoa coletiva... logo não passíveis de delegar competências um no outro.

O ano de 1999 deu a conhecer duas novas leis, publicadas com um espaço de poucos dias entre si e que se complementavam uma à outra. A primeira delas foi a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que estabelecia como objeto, no art. 1.º, “o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local”⁶⁰³, sendo que adiante, no art. 2.º - Princípios gerais, no n.º 2, se dizia que “a descentralização

⁶⁰¹ ARTUR MANUEL MOURA BAPTISTA PEREIRA, *As freguesias no contexto da Administração Pública - Estudo da sua actividade e as representações dos presidentes de junta*, Braga, 2001, pp. 41 e 42.

⁶⁰² Artigo 4.º, Lei n.º 23/97, de 2 de julho.

⁶⁰³ Artigo 1.º, Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

administrativa assegura a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos”. Complementava-se afirmando, no n.º 3 do mesmo artigo, que “a administração central e a administração local devem coordenar a sua intervenção, no exercício de competências próprias, designadamente através das formas de parceria previstas no artigo 8.º de modo a assegurar a unidade na prossecução de políticas públicas e evitar sobreposição de actuações”. O n.º 5 também é relevante por determinar que “o prosseguimento das atribuições e competências é feito nos termos da lei e implica a concessão, de poderes que lhes permitam atuar em diversas vertentes, cuja natureza pode ser: consultiva; de planeamento; de gestão; de investimento; de fiscalização; de licenciamento”. As atribuições próprias constavam do art. 14.º⁶⁰⁴ e no art. 15.º⁶⁰⁵, definiam-se os termos em que poderia haver competências delegadas. Esta lei foi um dos mais significativos momentos de descentralização em período democrático.

Por sua vez a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, determinava “o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias”. Esta seria de todas, até então, a que de form 151a mais detalhada elencava as competências dos dois órgãos da freguesia. O legislador nas competências dedicadas à assembleia de freguesia dividiu-as nas que são próprias (n.º 1, art. 17.º) e as que o são sob proposta da junta (n.º 2, art. 17.º). A soma de uma e outra, dá um total de 32 alíneas. Acresce o art. 18.º, que apresenta as competências do presidente da assembleia. Por sua vez, as competências da junta de freguesia, eram dadas a conhecer no art. 33.º e poderiam ser próprias ou delegadas (estas sem grande alteração relativamente ao que constava no DL n.º 100/84), eram dadas a conhecer no art. 34.º, num total de 45 alíneas, distribuídas por 6 âmbitos distintos (organização, funcionamento dos serviços e gestão corrente; planeamento da atividade e gestão financeira; ordenamento do território e urbanismo; equipamentos integrados no respetivo património; relações com outros órgãos autárquicos; conjunto de competências genéricas). O artigo 38.º da lei em

⁶⁰⁴ LEI N.º 159/99, de 14 de setembro, Artigo 14.º - Atribuições das freguesias

1 - As freguesias dispõem de atribuições nos seguintes domínios: a) Equipamento rural e urbano; b) Abastecimento público; c) Educação; d) Cultura, tempos livres e desporto; e) Cuidados primários de saúde; f) Acção social; g) Protecção civil; h) Ambiente e salubridade; i) Desenvolvimento; j) Ordenamento urbano e rural; l) Protecção da comunidade.

2 - As atribuições das freguesias e a competência dos respectivos órgãos abrangem o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei.

⁶⁰⁵ LEI N.º 159/99, de 14 de setembro, Artigo 15.º - Delegação de competências nas freguesias

1 - Por via do instrumento de delegação de competências, mediante protocolo, a celebrar com o município, a freguesia pode realizar investimentos cometidos àquele ou gerir equipamentos e serviços municipais.

2 - O instrumento que concretize a colaboração entre município e freguesia deve conter expressamente, pelo menos: a) A matéria objecto da colaboração; b) Referência obrigatória nas opções do plano, durante os anos de vigência da colaboração, quando se trate de matéria que nelas deva constar; c) Os direitos e obrigações de ambas as partes; d) As condições financeiras a conceder pelo município, que devem constar obrigatoriamente do orçamento do mesmo durante os anos de vigência da colaboração; e) O apoio técnico ou em recursos humanos e os meios a conceder pelo município.

apreço, dá a conhecer as competências do presidente de junta num preceito bem longo e detalhado, de 27 itens.

O exposto deixa a descoberto que às freguesias “sempre ficaram reservadas, ao longo da história e até aos nossos dias, tarefas mais simples que, sem deixarem de ter a maior vantagem para as populações, não requerem avultados meios técnicos, financeiros e humanos”⁶⁰⁶.

1.6.3. Na atualidade

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, dando cumprimento ao inserto na CRP, no art. 237.º, n.º 1 - “As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de acordo com o princípio da descentralização administrativa”, elenca as atribuições (comuns e próprias) e competências das autarquias locais, seguindo “um sistema de cláusula genérica e aberta o que, na arquitetura legislativa do diploma, prepara o terreno para a descentralização em outros domínios que não os elencados a título não taxativo, adotando como princípio para o efeito o da subsidiariedade”⁶⁰⁷. A título de reforço “apraz salientar que o RJAL veio consagrar um universo aberto de fins públicos, uma vez que, a par da cláusula aberta de definição e a enumeração meramente exemplificativa de atribuições locais, o legislador veio prever expressamente a possibilidade de o Estado proceder, no futuro, a transferências de poderes para as autarquias [...] em sintonia com a CEAL e a CRP”⁶⁰⁸. Irá citar-se os referidos artigos, ao artigo das atribuições, por completo:

“Artigo 2.º - Atribuições

Constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, designadamente nos domínios referidos no n.º 2 do artigo 7.º e no n.º 2 do artigo 23.º da presente lei.

Artigo 3.º - Competências

As autarquias locais prosseguem as suas atribuições através do exercício pelos respetivos órgãos das competências legalmente previstas, designadamente: *a)* De consulta; *b)* De planeamento; *c)* De investimento; *d)* De gestão; *e)* De licenciamento e controlo prévio; *f)* De fiscalização.

Artigo 7.º - Atribuições da freguesia

1. Constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município.

⁶⁰⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A reforma territorial e funcional das freguesias... cit., p. 96.

⁶⁰⁷ RUI DIAS E CATARINA SEGORBE, A evolução do panorama autárquico em Portugal... cit., p. 73.

⁶⁰⁸ ISABEL CELESTE FONSECA, Autarquias locais: atribuições e competências... cit., pp. 133 e 134.

2. As freguesias dispõem de atribuições designadamente nos seguintes domínios: *a)* Equipamento rural e urbano; *b)* Abastecimento público; *c)* Educação; *d)* Cultura, tempos livres e desporto; *e)* Cuidados primários de saúde; *f)* Ação social; *g)* Proteção civil; *h)* Ambiente e salubridade; *i)* Desenvolvimento; *j)* Ordenamento urbano e rural; *k)* Proteção da comunidade.

3. As atribuições das freguesias abrangem ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei”⁶⁰⁹.

Evitando neste momento do estudo tecer grandes considerações a propósito do citado, importa desde logo realçar que o n.º 1 *in fine*, elenca “os interesses próprios”, como já escrito, a grande razão de ser das autarquias locais, complementando que as mesmas devem ser levadas a cabo “em articulação com o município”. Na verdade, o legislador em artigo congénere (o 23.º) para o município, também escreveu que o inverso vale: “em articulação com as freguesias”. Desde logo fica evidente a necessidade de “articulação” entre ambas.

Verifica-se que as atribuições que são “designadamente” nomeadas para as freguesias, estão enumeradas para os municípios, num “elenco de notórias sobreposições”⁶¹⁰, pois são as mesmas de modo *ipsis verbis* ou idêntico, não se entendendo até a razão de diferenciação em expressões de uma para outra autarquia (ex: “ambiente e salubridade” vs. “ambiente e saneamento básico”), ou o sentido e alcance de uma ou outra atribuição (ex: “abastecimento público”). Ao município o legislador acrescentou umas quantas mais atribuições, justificável, por os mesmos, regra geral, possuírem uma maior população e um maior território e fazer sentido a eles estarem atribuídas, por razões de escala entre outras que se poderiam referir. Os factos dizem que “a distinção evidencia-se por uma prática reiterada ao longo de quase dois séculos e que chega aos nossos dias. [...] Às freguesias compete-lhes “tarefas leves, de baixo custo, ligadas à proximidade com as pessoas. Essas tarefas são muito numerosas e podem definir-se como todas aquelas que interessam ao bem comum das pessoas que integram as freguesias, sendo difícil uma enumeração exaustiva, até porque estão em constante adaptação às necessidades que se vão fazendo sentir ao longo dos tempos”⁶¹¹.

No âmbito das competências dos órgãos, merece que aqui se possa fazer referência às que em particular dizem respeito à Junta de Freguesia. Assim, irá destacar-se nas competências materiais apenas as que se entendem serem úteis ao presente estudo, não valorizando as que acabam por o ser,

⁶⁰⁹ LEI N.º 75/2013, De 12 de agosto.

⁶¹⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização...* cit., p. 10.

⁶¹¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA E MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização...* cit., p. 10.

meramente decorrentes do facto de este existir enquanto órgão de uma autarquia local. Vejamos (sublinhados nossos):

“SECÇÃO III - Junta de freguesia

SUBSECÇÃO I - Competências

Artigo 15.º - Natureza das competências

Sem prejuízo das demais competências legais e de acordo com o disposto no artigo 3.º, a junta de freguesia tem as competências materiais e as competências de funcionamento previstas na presente lei.

Artigo 16.º - Competências materiais

1 - Compete à junta de freguesia: [...] *f)* Executar, por empreitada ou administração direta, as obras que constem das opções do plano e tenham dotação orçamental adequada nos instrumentos de gestão previsional aprovados pela assembleia de freguesia; [...] *m)* Discutir e preparar com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia protocolos de colaboração, designadamente quando os respetivos equipamentos sejam propriedade da freguesia e se salvguarde a sua utilização pela comunidade local; [...] *o)* Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para a freguesia, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos; *p)* Pronunciar-se sobre projetos de construção e de ocupação da via pública, sempre que tal lhe for requerido pela câmara municipal; *q)* Participar, nos termos acordados com a câmara municipal, no processo de elaboração dos planos municipais de ordenamento do território; *r)* Colaborar, nos termos acordados com a câmara municipal, na discussão pública dos planos municipais do ordenamento do território; *s)* Facultar a consulta pelos interessados dos planos municipais de ordenamento do território; *t)* Promover e executar projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, cultura e desporto; [...] *v)* Apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva. Recreativa ou outra de interesse para a freguesia; [...] *w)* Emitir parecer sobre a denominação das ruas e praças das localidades e das povoações; *x)* Prestar a outras entidades públicas toda a colaboração que lhe for solicitada, designadamente nos domínios da estatística e outros do interesse da população da freguesia; *y)* Colaborar com autoridade municipal de proteção civil na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe; *z)* Promover a conservação de abrigos de passageiros existentes na freguesia; *aa)* Gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos; *bb)* Gerir e manter parques infantis público e equipamentos desportivos de âmbito local; *cc)* Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários públicos; *dd)* Colocar e manter as placas toponímicas;

ee) Conservar e reparar a sinalização vertical não iluminada instalada nas vias municipais; *ff)* Proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais; *gg)* Conceder terrenos, nos cemitérios propriedade da freguesia, para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas; *hh)* Gerir, conservar e promover a limpeza dos cemitérios propriedade da freguesia; [...] *kk)* Adquirir e alienar bens móveis; [...] *mm)* Fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos estabelecimentos de educação pré-escolar; *nn)* Proceder ao registo e ao licenciamento de canídeos e gatídeos; *oo)* Proceder à administração ou à utilização de baldios sempre que não existam assembleias de compartes; *pp)* Executar, no âmbito da comissão recenseadora, as operações de recenseamento eleitoral, bem como desempenhar as funções que lhe sejam determinadas pelas leis eleitorais e dos referendos; *qq)* Lavrar termos de identidade e justificação administrativa; *rr)* Passar atestados; [...].

2 - Compete também à junta de freguesia proceder à construção dos equipamentos referidos nas alíneas *z)* a *cc)* e *hh)* do número anterior quando os mesmos se destinem a integrar o respetivo património.

3 - Compete ainda à junta de freguesia o licenciamento das seguintes atividades: *a)* Venda ambulante de lotarias; *b)* Arrumador de automóveis; *c)* Atividades ruidosas de carácter temporário que respeitem a festas populares, romarias, feiras, arraiais e bailes”.

O legislador previu um conjunto de competências específicas do presidente da junta de freguesia e enumerou-as no art. 18.º da Lei n.º 75/2013. Também aqui se cita apenas as que conduzam ao exercício efetivo de alguma função.

“Artigo 18.º - Competência do presidente da junta de freguesia

1 - Compete ao presidente da junta de freguesia: [...] *m)* Colaborar com outras entidades no domínio da proteção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos de emergência e programas estabelecidos, designadamente em operações de socorro e assistência na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe; *n)* Participar no conselho municipal de segurança; *o)* Presidir à unidade local de proteção civil; [...] *t)* Presidir à comissão recenseadora da freguesia; [...] *u)* Informar a câmara municipal sobre a existência de edificações degradadas ou que ameacem desmoronar-se e solicitar a respetiva vistoria

2 - Compete ainda ao presidente da junta de freguesia:

a) Decidir sobre o exercício de funções em regime de tempo inteiro ou de meio tempo, nos termos da lei; [...].”

Recentemente, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, denominada de Lei de Descentralização Administrativa de Competências para as Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, elencou um conjunto enorme de matérias alvo de transferência. Esta iniciativa legislativa pretendia ser um contributo

à concretização dos princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, conforme o art. 1.º da citada lei o refere. Contata-se que as competências que o diploma destina às freguesias, são provenientes na grande maioria, dos municípios, no que é mais uma aplicação do princípio da subsidiariedade, que não tanto da descentralização. Veja-se, agora os conteúdos que dela constam e que abaixo se partilham (sublinhados nossos):

“CAPÍTULO IV

Novas competências dos órgãos das freguesias

Artigo 38.º

Novas competências dos órgãos das freguesias

1 - Os órgãos das freguesias têm as seguintes competências a descentralizar da administração direta do Estado: a) Instalar os espaços cidadão, em articulação com a rede nacional de lojas de cidadão e com os municípios; b) Gerir os espaços cidadão nos termos da alínea anterior.

2 - Os órgãos das freguesias têm as seguintes competências transferidas pelos municípios: a) Gestão e manutenção de espaços verdes; b) Limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; c) Manutenção, reparação e substituição do mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão; d) Gestão e manutenção corrente de feiras e mercados; e) Realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico; f) Manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico; g) Utilização e ocupação da via pública; h) Afixação de publicidade de natureza comercial; i) Autorizar a atividade de exploração de máquinas de diversão; j) Autorizar a colocação de recintos improvisados; k) Autorizar a realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, desde que estes se realizem exclusivamente na sua área de jurisdição; l) Autorizar a realização de acampamentos ocasionais; m) Autorizar a realização de fogueiras, queimadas, lançamento e queima de artigos pirotécnicos, designadamente foguetes e balonas.

3 - As transferências de competências são diferenciadas em função da natureza e dimensão das freguesias, considerando a sua população e capacidade de execução.

4 - Os recursos financeiros afetos às transferências de novas competências para as freguesias a que se refere a alínea a) do n.º 1 provêm do Orçamento do Estado, nos termos a definir no âmbito do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e, em cada ano, na Lei do Orçamento do Estado.

5 - Os recursos financeiros afetos às transferências de novas competências para as freguesias, pelos municípios, provêm do orçamento municipal após deliberação da assembleia municipal e de freguesia, não podendo ser inferiores aos constantes de acordos ou contratos respeitantes às mesmas matérias.”

O Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril, indica de que forma se concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias, com aplicação a partir de 1 de janeiro de 2021. O preâmbulo do referido decreto é elucidativo quanto aos seus propósitos e diz o que: “O Programa do XXI Governo Constitucional prevê reforçar as competências das autarquias locais, bem como das suas estruturas associativas, numa lógica de descentralização e subsidiariedade, salvaguardando melhor, assim, o interesse dos cidadãos e das empresas que procuram da parte da Administração Pública uma resposta pronta, ágil e adequada. O reforço da autonomia local é concretizado não só através da descentralização de competências da Administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais e para as suas estruturas associativas, mas também através da redistribuição de competências entre a Administração autárquica.

Sendo as freguesias as autarquias locais cujos órgãos se encontram mais próximos dos cidadãos, o Programa do XXI Governo Constitucional preconiza a afirmação do seu papel como polos essenciais da democracia de proximidade e da igualdade no acesso aos serviços públicos, procurando, também, contribuir para o desenvolvimento das regiões mais periféricas e do interior, assim assegurando uma maior coesão territorial.

Usando o processo de reorganização administrativa de Lisboa como referência, pretende-se que as freguesias exerçam competências em domínios que hoje são atribuídas apenas por delegação legal, por vezes ao sabor de estratégias políticas meramente conjunturais. Neste sentido, o presente decreto-lei concretiza a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, a qual estabelece o reforço de várias competências das freguesias em domínios integrados na esfera jurídica dos municípios. Foram ouvidas a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias”⁶¹².

Com a Lei n.º 50/2018 completam-se, por reforço, as atribuições e competências que as freguesias têm por atribuídas no presente, sendo que se percebe, que estas últimas, têm ainda um caminho para realizar, pois têm existido municípios que rejeitam a transferências das mesmas para as freguesias, ao abrigo das possibilidades que o Decreto de concretização referido indica. Entre esses, e a título de exemplo, está o de Barcelos, que em reunião de 6 de novembro do ano transato, deliberou rejeitar a transferência da maioria das competências em causa⁶¹³, fundando a sua decisão por entender

⁶¹² DECRETO-LEI N.º 57/2019, de 30 de abril, Preâmbulo.

⁶¹³ CÂMARA MUNICIPAL DE BARCELOS, Comunicado da Presidência, “o executivo aprovou a proposta de manter na esfera municipal as seguintes competências: gestão e manutenção corrente de feiras e mercados; utilização e ocupação da via pública; licenciamento da fixação de publicidade de natureza

que “algumas destas competências não devem ser transferidas para as freguesias, chamando-as para a sua esfera de competências, como prevê aquele Decreto-Lei, dada a sua natureza estruturante e para a execução de missões de interesse geral, nomeadamente, em matéria de política de gestão do espaço público e de coordenação da proteção civil, uma vez que é ao Município que compete coordenar todas as atividades de proteção civil. Além disso, torna-se necessária uma visão de conjunto quanto à gestão do espaço público que inclua os critérios de identidade, continuidade, segurança, conforto, mobilidade, acessibilidade, inclusão e coesão social, entre outros, e que só o Município poderá assegurar. Com efeito, a vitalidade urbana depende muito de espaços públicos de qualidade que fomentem a ocupação e utilização das áreas comuns, pelo que se torna imperiosa a fixação de critérios uniformes de ocupação do espaço público e da afixação e difusão de mensagens publicitárias, em que a fiscalização dos procedimentos se pauta pelos mesmos critérios entre as freguesias”⁶¹⁴.

Acontece haver também freguesias que declinam assumir as competências que lhes desejam transferir, por norma fundado em razões que se prendem com a menor clareza relacionada com os valores que acompanham as competências que passariam a assumir. O relatório de acompanhamento da DGAL, relativo ao 3.º trimestre de 2020, é elucidativo a esse propósito, quando diz que até setembro de 2020, foram 1874 (cerca de 60%) as freguesias que aceitaram competências no domínio das estruturas de atendimento ao cidadão e 1120 (cerca de 35%) as que o fizeram relativamente a competências que transitavam dos municípios para as freguesias⁶¹⁵.

Importa ter presente que havendo um regime e estatuto único para as mais de três mil freguesias, verifica-se, em regra, serem as urbanas as que são mais despidas de competências se encontram, por as mesmas serem assumidas na malha da vila ou cidade pelo município, sendo raros os casos de acordos de execução com estas, ao contrário das freguesias não urbanas, onde é comum.

Mediante a exposição supra, é perceptível viver-se numa época desejando o reforço de competências das autarquias locais (mais dos municípios, menos das freguesias), sendo que este é um caminho que está a ser feito, não sendo ainda muito claros os resultados práticos de tais vontades políticas. Mesmo assim, pode retirar-se a ilação de que “o caminho percorrido através de parte da legislação em matéria de atribuições e competências das autarquias locais, nas últimas décadas, permite

comercial, quando a mensagem está relacionada com bens ou serviços comercializados no próprio estabelecimento ou ocupa o domínio público contíguo à fachada do mesmo; autorização da atividade de exploração de máquinas de diversão; autorização da colocação de recintos improvisados; autorização da realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, desde que estes se realizem exclusivamente na área da sua jurisdição; autorização de realização de acampamentos ocasionais; autorização da realização de fogueiras e do lançamento e queima de artigos pirotécnicos, designadamente foguetes e balonas, bem como a autorização ou receção de comunicações prévias relativas a queimas e queimadas”.

⁶¹⁴ CÂMARA MUNICIPAL DE BARCELOS, Comunicado da Presidência, Barcelos, 2020,

<https://cm-barcelos.pt/2020/11/camara-municipal-propoe-ficar-com-algumas-competencias-descentralizadas-nas-juntas-de-freguesia/>

⁶¹⁵ DGAL - Acompanhamento do processo de descentralização, execução do 3.º trimestre de 2020

<http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/relatorios-de-acompanhamento/>

a conclusão de que há uma importância crescente do papel das freguesias”⁶¹⁶, pese todas as limitações que se lhes reconhecem. O tempo, só o tempo, ajudará a fazer claro o que hoje não o é em pleno.

1.7. Finanças - receitas e despesas

1.7.1. Enquadramento

Conforme já escrito antes (vide pág. 38), a Constituição determina no seu art. 238.º, que as autarquias locais dispõem de património e finanças próprias, como meio de lhes conferir e assegurar uma verdadeira autonomia financeira. “Significa isto que as autarquias locais devem dispor de receitas suficientes para a realização das tarefas correspondentes à prossecução das suas atribuições e competências. O que não implica, convém acentuá-lo, uma autossuficiência económica, entendida como o poder das autarquias para decidir todas as suas fontes de financiamento”⁶¹⁷, sem que tal represente que todas tenham de ser receitas próprias, pois podem provir também de transferências do Estado.

A Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, designada Lei das Finanças Locais (LFL), “veio consubstanciar o primeiro modelo de financiamento da administração local portuguesa, no sentido democrático de autarquias locais”⁶¹⁸. Posteriormente, em 1984, 1987, 1998 e 2007, outras lhe sucederam.

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com os mesmos propósitos de anteriores, é dedicada precisamente a estabelecer “o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais”. Esta lei já sofreu posteriormente mais de uma dezena de retificações e alterações legislativas, a maioria das quais relacionadas com a Lei de Descentralização de Competências, de 2018, sendo que “a descentralização financeira é um aspecto que está na ordem do dia das finanças públicas ainda que não seja necessariamente novo”⁶¹⁹.

O legislador teve o cuidado de precisar quais os princípios norteadores de tal matéria, obviamente relevante ao bom cumprimento dos objetivos das autarquias. O cuidado foi ao ponto de além de os elencar, especificar quanto ao sentido do seu conteúdo, pois torna-se relevante o máximo de clareza em todos os domínios, mas, em particular, quando se vai determinar a forma como é redistribuído pelos diferentes entes o valor de receita arrecadado pelo Estado - perequação financeira. Apesar de a lei ser a mesma, para municípios e freguesias, não significa que o estatuto financeiro de ambos seja idêntico,

⁶¹⁶ NUNO MARQUES PEREIRA, Atribuições e competências das freguesias: uma questão... cit., p. 179.

⁶¹⁷ JOSÉ CASALTA NABAIS, a Autonomia Financeira das Autarquias Locais, Coimbra... cit., p. 29.

⁶¹⁸ RUI DIAS E CATARINA SEGORBE, A evolução do panorama autárquico em Portugal... cit., p. 67.

⁶¹⁹ JOÃO RICARDO CATARINO, Princípios de Finanças Públicas... cit., p. 94.

pois “os municípios levam aqui, por razões que se compreendem, larga vantagem”⁶²⁰. Compreende-se que, de acordo com um menor leque de atribuições e competências, a autonomia financeira das freguesias seja bem menor do que a dos municípios. Isso tem reflexo de igual modo nas receitas⁶²¹.

As finanças locais são “um domínio quase esquecido da ciência jurídica portuguesa, mais dedicada às questões relacionadas com a actividade financeira do Estado propriamente dito”⁶²² que contemplam naturalmente um quadro jurídico-financeiro que integra as despesas e as receitas.

1.7.2. Receitas

Decidiu-se iniciar pela análise das receitas no sentido de perceber quais as suas fontes e proveniências, e por acreditar que aí pode estar o *busilis* que funcione (ou não) como um facilitador do efetivo cumprimento das competências que lhe estão adstritas. “Trata-se, como se sabe, do núcleo fundamental da autonomia local, na medida em que, sem meios de financiamento efetivos, a alusão a essa autonomia não passa de uma simples fórmula vazia”⁶²³.

As receitas podem “do ponto de vista da sua consideração, ser próprias (as que têm na sua base direta ou indiretamente, uma atuação da freguesia) ou como derivadas (as que resultam de transferências)”⁶²⁴ e o art. 23.º - Receitas das freguesias, da Lei 73/2013, de 3 de setembro, enumera-as no seu n.º 1, podendo estas ser provenientes de: *a)* O produto da receita do IMI sobre prédios rústicos e uma participação de 1% da receita de IMI sobre prédios urbanos; *b)* O produto de cobrança de taxas, nomeadamente provenientes da prestação de serviços pelas freguesias; *c)* O rendimento de mercados e cemitérios das freguesias; *d)* O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam às freguesias; *e)* O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por elas administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração; *f)* O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor das freguesias; *g)* O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis; *h)* O produto de empréstimos de curto prazo; *i)* O produto na participação nos recursos públicos determinada nos termos do disposto nos artigos 38.º e seguintes; *j)* Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor das freguesias.

Um ou outro aspeto desta análise merece comentário: desde logo a receita identificada na alínea *a)* (a cobrança ou arrecadação não é competência das freguesias), que acaba por atingir valores de

⁶²⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição... cit., p. 330.

⁶²¹ JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Coimbra... cit., p. 67.

⁶²² JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *O direito financeiro público ao nível...* cit., p. 203.

⁶²³ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (coord.), NOEL GOMES, HUGO FLORES DA SILVA, RUI MESQUITA GUIMARÃES E PEDRO MATIAS PEREIRA, *40 anos de finanças locais democráticas...* cit., p. 121.

⁶²⁴ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *O direito financeiro público ao nível...* cit., p. 214.

pouco significado. O mesmo sucede com as taxas cobradas, pois por norma são de baixo valor. Os valores relativos a mercados e cemitérios são uma receita de valor percentual final reduzido. O mesmo se poderá dizer das receitas provenientes das alíneas *d)*, *e)* e *f)*. Obviamente que em tudo há exceções, entre mais de três mil freguesias haverá as que fogem ao cenário que se apresenta. Relativamente às outras alíneas assumem particular importância as duas últimas, pois será delas que as freguesias obtêm o maior volume de receitas - as receitas derivadas. “Trata-se de quantias monetárias às quais subjazem finalidades redistributivas e de justiça material, seja num sentido vertical - procurando um equilíbrio justo de recursos entre o Estado e os dos seus subsectores institucionais -, seja num sentido horizontal - procurando que, entre os diversos entes integrantes dos subsectores, a distribuição seja equitativa, ponderada e proporcional. Em qualquer dos casos, os imperativos de igualdade e imparcialidade exigem que essas transferências sejam vinculadas e não discricionárias, o que vale por dizer que apenas poderão ser efetuadas num pressuposto de obrigatoriedade e com base num regime jurídico previsto e delimitado legalmente, e não com base em qualquer ato voluntário, nomeadamente acordo, convénio ou contrato”⁶²⁵.

O art. 36.º - Fundo Financiamento das Freguesias, da lei acima citada refere que “as freguesias têm direito a uma participação nos impostos do Estado equivalente a 2,50 /prct. Da média aritmética simples da receita de IRS, IRC e do IVA, [...], a qual constitui o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)”. E adiante no art. 38.º ainda da mesma lei, especifica-se, logo no primeiro dos números, qual a fórmula considerada para fazer chegar esse fundo às freguesias: “1 - A distribuição pelas freguesias dos montantes apurados nos termos do artigo anterior é determinada de acordo com os seguintes critérios: a) 20 /prct. com base na densidade populacional apurada nos termos do n.º 3; b) 50 /prct. na razão direta do número de habitantes; c) 30 /prct. na razão direta da área”⁶²⁶. Naturalmente que a fórmula e respetivas percentagens são alvo de críticas e sugestões pelos autarcas no sentido de aprimorar ou alterar os componentes existentes, o que é entendível, afinal a lei aplica-se a mais de 3000 freguesias, logo é fácil haver divergência. “Entre esses componentes propõe-se a consideração do rendimento dos residentes, a idade (envelhecimento) dos mesmos, a situação financeira das autarquias beneficiárias, a localização geográfica ou a interioridade, por exemplo”⁶²⁷.

Explicitado o essencial sobre receitas, não deixa de se poder perceber que “não existe verdadeira sintonia entre o arsenal de competências titulado pelas freguesias e a respetiva capacidade financeira. [...] Por outro lado, no campo dos ingressos, impõe-se concluir que, sendo as receitas próprias ou originárias, na maior parte dos casos, exíguas, as freguesias estão sempre dependentes de receitas

⁶²⁵ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, O direito financeiro público ao nível... cit., p. 219.

⁶²⁶ LEI n.º 73/2018, de 3 de setembro, art. 38.º, n.º 1.

⁶²⁷ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (coord.), NOEL GOMES, HUGO FLORES DA SILVA, RUI MESQUITA GUIMARÃES E PEDRO MATIAS PEREIRA, 40 anos de finanças locais... cit., p. 105.

derivadas, o que arrasta a consequência de que um autarca de freguesia se encontra na difícil situação de ter que se preocupar mais com a captação de simpatias e alianças que lhe permitam receber verbas, do que com a adequação jurídica e financeira das medidas que propõe ou com os projetos e ideologias políticas que queira subscrever”⁶²⁸.

As receitas provenientes do OE, para o ano de 2021 e destinadas às freguesias no âmbito do FFF, atingem o montante global de 237.458.287,00€⁶²⁹, conforme o demonstra o Mapa 13, anexo à Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro. Apenas para se ter um termo comparativo, o OE 2021 destina aos municípios, importância global que representa treze vezes o valor atribuído às freguesias. Assim, os municípios para o mesmo ano de 2021 irão receber 3.124.996.486,00€⁶³⁰.

Conclui-se pela percepção do facto de as freguesias terem percentagens muito elevadas de receitas derivadas (transferências: do Estado, as ora citadas, e dos Municípios) nos seus orçamentos, sendo estas as grandes receitas, pois as próprias são praticamente residuais. Comparativamente, os municípios têm valores algo acima dos 40% de receitas provenientes do Estado (em média, pois no interior essa percentagem sobe de forma significativa), o que não deixando de ser elevado, é uma percentagem bem menor da que ocorre com as freguesias. Seriam desejáveis maiores percentagens de receitas próprias, contributo útil à responsabilização política e condição necessária para a eficiência da despesa pública local⁶³¹. Verifica-se, assim, existir uma ligação óbvia das freguesias com o Estado, fruto das dotações financeiras transferidas a partir do Orçamento como cordão umbilical que alimenta (deficitariamente, na maioria dos casos - excetuam-se muitas das freguesias urbanas) o ser.

1.7.3. Despesas

Irá realizar-se breve análise e comentário a este item, sabendo-se “que a maioria das reflexões ([...]) que no ordenamento jurídico-financeiro português se produzem em matéria de finanças públicas dizem respeito aos tópicos da receita. [...] Tão importante como ter tributos adequados e proporcionais é ter despesas em quantidade e qualidade certas, sob pena do esforço impositivo não cumprir na plenitude os seus propósitos e se configurar com um esforço desaproveitado e desviante”⁶³².

Relativamente a despesa, pode afirmar-se, em termos genéricos que não há obra de relevo numa freguesia que não seja suportada pelo erário municipal ou eventualmente nacional e com

⁶²⁸ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, O direito financeiro público ao nível... cit., p. 223.

⁶²⁹ DGAL - DIREÇÃO GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS, Transferências Freguesias, <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/transferencias/freguesias/>

⁶³⁰ DGAL - DIREÇÃO GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS, Transferências Municípios, <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/transferencias/municipios/>

⁶³¹ RUI DIAS, Modelos de financiamento local no contexto europeu e o caso português, in: *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, PAULO TRIGO PEREIRA, RUI DIAS E MIGUEL ALMEIDA (Coordenadores), Coimbra, 2016, p. 275.

⁶³² JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, O direito financeiro público ao nível... cit., pp. 210 e 211.

comparticipação zero da freguesia (não considerando os valores que os municípios lhes transferem para a execução de tais obras). O mesmo raciocínio se pode seguir para obras de envergadura de âmbito municipal (manchete de jornal diário na sua capa: “Alto Minho recebe visita e prendas do governo”, em época natalícia e em ante título o mesmo jornal especificava: “Ministro da educação levou reforço de 750 mil euros a Caminha”⁶³³). São suportadas pelo Estado e/ou fundos comunitários, aqui já com baixas percentagens do orçamento municipal. E o Estado também leva a cabo as suas grandes obras suportando-se nas PPP (hoje não tanto, quanto ontem) e em fundos comunitários. Ou seja, neste país, quase ninguém faz obra com relevância, utilizando verbas fruto de receitas próprias, que não transferências de terceiros. Assim acontece há largos anos. No que às freguesias diz respeito, tem como consequência que não vale a pena aforrar para a obra “x” ou “y” pois, “nem com anos e anos de poupança se conseguiria ter recursos para pagar a obra da tão ansiada nova sede de junta”⁶³⁴. Logo, os orçamentos são aplicados no útil, em prol dos interesses próprios das comunidades e no eventualmente menos útil...

Conclui-se, ressalvando, para “a circunstância de que autonomia financeira, não é nem pode ser sinónimo de independência financeira”⁶³⁵, considerando desde logo o todo.

⁶³³ JORNAL CORREIO DO MINHO, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11659, 19 de dezembro de 2020, capa.

⁶³⁴ Presidente de junta de freguesia (concelho de Paços de Ferreira) em entrevista pessoal.

⁶³⁵ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, O direito financeiro público ao nível... cit., p. 214.

Cap. 2 - LIMITAÇÕES DE CONTEXTO

2.1. Enquadramento

Aqui chegados pode naturalmente questionar-se quais os caminhos possíveis de seguir, que permitam mudanças e/ou acertos e sejam estes um contributo para a melhoria real das populações e para a eficácia da organização administrativa do Estado. Talvez mais do que identificar caminhos, seja importante/necessário discorrer sobre reais limitações com que se deparam hoje as freguesias.

Sabe-se que as freguesias estão enquadradas na organização administrativa do Estado como pessoas coletivas de população e território e que sofrem influências a montante e a jusante de si mesmas, sendo que muitas delas são limitações a uma cabal afirmação dentro dos parâmetros que o legislador constituinte lhes desejou atribuir. É sobre alguns desses constrangimentos que as páginas que se apresentam de seguida tentam refletir e dar uma perspetiva de quais os efeitos/consequências para com as freguesias.

2.2. A Constituição como travão a eventual reforma das autarquias locais

A Constituição é elemento basilar, no âmbito do poder local por ser densa e detalhada, o que na altura da sua feitura poderia fazer sentido, mas hoje, passados 45 anos, acaba por possuir algumas amarras, pelo que “uma reforma verdadeiramente ambiciosa do poder local estava à partida prejudicada, [...] pois há limitações constitucionais impeditivas da concretização de tal ambição”⁶³⁶.

Verifica-se que o art. 236.º da CRP é desde logo claro quanto às categorias de autarquias a existir, deixando apenas aberta a porta no n.º 3 para a possibilidade de nas “grandes áreas urbanas e nas ilhas” existirem “outras formas de organização territorial autárquica”. Este é um preceito limitativo de uma organização das autarquias locais que deseje poder prescindir de alguma das existentes, na verdade há até hoje uma (regiões administrativas) que o foi mesmo antes de o ser, ou acrescentar outro tipo de autarquia. Tal sucede porque neste domínio verifica-se o princípio da tipicidade das autarquias locais, constitucionalmente admissíveis.

O artigo 249.º da Constituição refere expressamente a possibilidade de, no caso dos municípios, estes poderem ser modificados, extintos ou criados, sendo que não existe artigo similar ou de propósitos

⁶³⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Poder local 2011-2013: de uma reforma local ambiciosa à extinção desastrada... cit., p. 111.

idênticos, relativamente às freguesias, podendo depreender-se que o mesmo pressuposto se aplicaria às freguesias, mas se assim fosse, entende-se que o legislador constituinte teria colocado o preceito em apreço no “Capítulo I - Princípios gerais” e não no “Capítulo III - Município”.

A garantia constitucional prevê a existência destes três tipos de autarquias locais, não a manutenção, modificação ou extinção desta ou daquela em particular. Crendo-se que, a existir alguma das ações acima referidas, as mesmas “devam obedecer a certos limites: 1.º) Não pode haver nenhuma parcela de território nacional sem autarquias locais, ou sem municípios e sem freguesias. 2.º) Não podem ser suprimidas tais e tantas autarquias, que fique frustrada a garantia de existência das autarquias locais; ou tantos e tais municípios ou tantas e tais freguesias que fique frustrada a existência destas autarquias. Isto ainda porque é tarefa fundamental e incumbência prioritária do Estado promover o desenvolvimento harmonioso [art. 9.º, alínea g)] e promover a coesão económica e social de todo o território nacional com equilíbrio de todas as regiões e eliminação progressiva de todas as diferenças económicas e sociais entre as cidades e os campos e entre o litoral e o interior [art. 81.º, alínea d)]. 3.º) Em qualquer caso, a decisão de modificação ou extinção não pode ser arbitrária, tem de respeitar, designadamente, os princípios da tutela da confiança e da proporcionalidade inerentes ao Estado de Direito. 4.º) A modificação e extinção - tal como a criação - de autarquias locais requer consulta dos órgãos das autarquias abrangidas (art. 249.º)”⁶³⁷.

Verifica-se assim, enorme limitação à ação do legislador de hoje, desde logo para poder criar novos tipos de autarquias se o entender como necessário, ou ao invés acreditar dever suprimir algum tipo de autarquia. Isso mesmo verificou-se aquando da criação das comunidades intermunicipais, que o TC rejeitou por ter entendido ser um novo modelo de autarquia, indo assim além do tipificado na CRP. Posteriormente, as mesmas foram instituídas com outros pressupostos, tendo havido acertos na lei que não colidiam com a CRP, segundo o crivo do TC.

Ainda no domínio das autarquias locais, a CRP funciona como um travão à instituição das regiões administrativas, que ela própria consagra, pois o rigor da sua criação foi detalhado, tornando inviável a sua existência com o preceituado na atual Constituição. Tanto assim é, que se tomam medidas minimizadoras da sua não existência, com a criação das comunidades intermunicipais (em número superior aos distritos, que não serviram como base para as regiões, como não o serviram as antigas províncias) ou a eleição indireta, pelo universo de autarcas do território abrangido por cada uma das

⁶³⁷ JORGE MIRANDA, *As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012...* cit., pp. 25 e 26.

cinco CCDR (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve - esta última corresponde à área do distrito de Faro e da província do Algarve) existentes em território continental.

Uma Constituição - e porque se entende como muito pertinente este pensar, cita-se - “deveria limitar-se a defender, como defende [...] a autonomia local nos seus diversos aspetos e princípios gerais [...]. A partir daqui, deveria deixar liberdade de conformação ao legislador para encontrar as melhores soluções. Não se trataria, note-se, de impor outras, tratar-se-ia apenas de as permitir. A revisão constitucional é, pois, uma questão prévia que importa resolver para fazer uma reforma profunda da democracia local”⁶³⁸.

Verifica-se que “a preocupação da CRP de definir exhaustivamente a organização e o regime do poder local acabou por levar a um resultado duplamente indesejado: por um lado, levou à uniformização de tratamento e à consequente rigidificação da matéria; mas levou também ao crescimento exponencial da normatividade aparente, numa zona (a da organização política) onde ela é apesar de tudo menos frequente. Por via deste segundo efeito, há assim na Constituição escrita normas desbancadas (art. 239.º, n.º 1), normas bloqueadoras (art. 251.º), normas bloqueadas (arts. 255.º e segs.), normas mortas-vivas (art. 291.º, n.º 1), normas vivas-mortas (art. 291.º, n.º 3), ao lado de novas normas surgidas na Constituição real, por via da prática e do costume, como a reconhecida admissão do presidente da câmara como órgão executivo singular do município e a consequente presidencialização do sistema”⁶³⁹.

Em suma, “a CRP não deveria ter regras muito rígidas sobre o governo dos municípios e freguesias. Deveria autolimitar-se e estabelecer as duas regras fundamentais da democracia local de acordo com a Carta Europeia da Autonomia Local: a existência de uma assembleia eleita representativa dos habitantes e um órgão executivo perante ela responsável”⁶⁴⁰. Defende-se, obviamente, a expurgação da Constituição de um conjunto de preceitos que permitam que esta possa cumprir o seu papel quanto à determinação dos fins das autarquias locais, deixando por sua vez, a especificação de que meios e sob que forma tal se vai cumprir, para o legislador ordinário. Dessa forma, haverá maior probabilidade de a mesma se tornar flexível o suficiente para se manter útil e atual, por adaptada às circunstâncias dos tempos e da evolução da sociedade perante esses mesmos... tempos.

Crê-se que o futuro indica uma menor probabilidade de o poder local ser alvo de atenção em eventual revisão constitucional, pois a tendência de crescente fragmentação do espectro político no parlamento, indicia dificuldades de se poder gerar consensos (ao contrário do habitual na nossa

⁶³⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Poder local 2011-2013... cit., p. 113.

⁶³⁹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, A administração local autónoma... cit., p. 6.

⁶⁴⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Debate sobre a reforma da administração local... cit., p. 11.

experiência democrática, em que existiam duas forças partidárias que por si só poderiam fazer o acordo que permitisse fazer revisões constitucionais). Ora, quando a mesma voltar a ser tema de atenção política provavelmente a composição parlamentar dará um menor número de deputados ao PS e ao PSD juntos, fruto da fragmentação do espectro político da AR.

Percebe-se que no presente e neste âmbito do poder local, a CRP é mais entrave do que garantia constitucional...

O que a Constituição deu, a Constituição também tira (limita).

2.3. A (incompleta) democracia local

2.3.1 Enquadramento

É absolutamente relevante e transversal a todo o poder local esta temática, logo também às freguesias e por isso a sua inserção na dissertação, com atenção e cuidado.

Sabe-se que a democracia local é um conceito que acaba por estar “vinculado quer ao poder local quer à autonomia local”⁶⁴¹, logo relevante poder ser alvo de atenção neste estudo, até porque se vai descobrindo uma crise da democracia, entendida como “o descontentamento ou frustração com o atual estado de coisas, analisado a partir da relação representativa entre políticos eleitos (representantes) e cidadãos (representados)”⁶⁴².

Decorridas mais de quatro décadas após a Revolução de Abril, “o desafio da democracia portuguesa já não se prende com a sua *consolidação*. Antes, a (outrora jovem) democracia portuguesa enfrenta o mesmo desafio da generalidade das suas congéneres consolidadas: assegurar a *qualidade* da democracia”⁶⁴³.

2.3.2. Qualidade da democracia

O conceito inerente à qualidade da democracia é “multifacetado e inúmeros autores identificam formas diferentes de o avaliar empiricamente [...]. Contudo, um elemento comum à generalidade destas operacionalizações do conceito é a avaliação que os cidadãos fazem do funcionamento da sua democracia [...]”⁶⁴⁴. Constata-se por estudos que “no caso português, assistimos a um declínio acentuado

⁶⁴¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição... cit., p. 90.

⁶⁴² MARTA NUNES DA COSTA, *Do estado-nação à cidade como espaço da democracia...* cit., p. 310.

⁶⁴³ CARLOS JALALI, A reforma do sistema político, in: *A Reforma do Poder Local em Debate*, LUIS DE SOUSA, ANTÓNIO F. TAVARES, NUNO FERREIRA DA CRUZ E SUSANA JORGE (Organizadores), Lisboa, 2015, p. 103.

⁶⁴⁴ CARLOS JALALI, Crise ou oportunidade? As freguesias e a relação entre cidadãos e política em Portugal, in: *As Freguesias na Organização do Estado - Um Património Nacional*, CARLOS JOSÉ BATALHÃO (Coord.), Braga, 2016, p. 70.

na satisfação com a democracia nacional desde a viragem do milénio”⁶⁴⁵. Comparativamente, os dados do Eurobarómetro demonstram isso mesmo, pois numa escala de 0 a 20, a avaliação dos portugueses passou de 11 (em 1999), para 5 (em 2013), sendo o país com mais baixo nível de satisfação com a democracia na União Europeia, ao invés dos dados relativos a 1999. Outro indicador distinto com resultados equivalentes foi o de confiança no Governo, tendo havido uma queda significativa, de 47% para 10%, tendo como referência 2003 e 2013. Verifica-se que nem sempre fomos um país com este posicionamento, que o passar dos anos tem vindo a deteriorar essa perspetiva da população a propósito da democracia⁶⁴⁶. Sondagem dada a conhecer em período de se assinalar a Revolução dos Cravos, em 2021, indica que apenas 10% da população acredita viver numa democracia plena e 40% veem grandes defeitos na nossa democracia⁶⁴⁷. São dados que deixam uma visão de qual a ideia que a população faz do sistema democrático em que (felizmente) vivemos.

2.3.3. Participação cívica

O sistema de democracia representativa não exige a plenitude da participação cidadã na vida quotidiana de uma dada comunidade ou país. Esta “é uma forma de envolver os cidadãos na solução dos seus problemas. Uma democracia nem por isso deixa de ser uma democracia se não houver elevada participação dos cidadãos. A participação é desejável porquanto incrementa a quantidade e qualidade do diálogo entre o governo e a sociedade”⁶⁴⁸, podendo funcionar, por acréscimo, como estímulo ao governo local, que o leve à iniciativa, à ação.

Claro que não deixa de ser preocupante saber que uma faixa relevante da população vai vivendo de costas voltadas para a participação, pois “no que toca à política, o mais comum é ouvirmos comentários como ““não gosto de política””, ““não quero saber da política””, ““é tudo igual”” ou ainda ““não voto nem nunca votarei””. Isto acontece porque, na generalidade, assume-se a política como algo distante de nós, quase como uma realidade paralela da qual não queremos fazer parte”⁶⁴⁹. Verifica-se uma necessidade premente de se “inverter a alienação dos jovens pela política, refletida na sua abstenção maciça em eleições, tenham elas a dimensão local, regional ou nacional. Este é um dos sinais mais preocupantes da crise da Democracia, dos valores e princípios europeus que deveriam estar na linha da frente do discurso e apesar de algumas tentativas para inverter este cenário, o que tem sido feito é pouco ou quase nada”⁶⁵⁰. E assim “existe um flagelo que nem o mais bem-intencionado legislador

⁶⁴⁵ CARLOS JALALI, A reforma do sistema político... cit., pp. 103-104.

⁶⁴⁶ CARLOS JALALI, Crise ou oportunidade? As freguesias e a relação... cit., pp. 70 e 71.

⁶⁴⁷ JORNAL EXPRESSO, Sondagem - Democracia, sim. Mas com defeito, n.º 2530, 23 de abril de 2021, capa.

⁶⁴⁸ JOÃO BILHIM, A governação nas autarquias locais... cit., p. 60.

⁶⁴⁹ IRENE DANTAS, “Não quero saber de política”, in: *Notícias da Barca*, n.º 1367, 10 de dezembro de 2020, p. 2.

⁶⁵⁰ PAULO SOUSA, Um hino à Juventude, in: *Diário do Minho*, n.º 32710, 03 de janeiro de 2021, Braga, p. 16.

ou o mais justo magistrado parecem conseguir combater e que, lentamente, pode erodir o sistema em frente dos nossos olhos: a apatia. A apatia é a maior ameaça que o nosso modelo de democracia ocidental alguma vez enfrentou. Todo o sistema é desenhado em volta de uma única coisa, a participação cívica, sem a qual todas as nossas defesas perante o egoísmo desabam como castelos de cartas ao vento. Se o cidadão não quiser saber de como ou quem o governa, dos mecanismos pelos quais pode exercer os seus direitos, ou mesmo quais são, e qual o seu dever para com a sociedade, então lentamente as engrenagens da democracia deixam de rodar”⁶⁵¹. A situação presente pode levar a concordar-se com Pedro Soares Branco, diretor clínico de um hospital central a propósito da desilusão do mesmo para com os nossos compatriotas pelo comportamento na pandemia e quando estamos tão perto de viver os mesmos anos em democracia, quantos os que o país viveu em ditadura - 48 anos. Disse-o de uma forma muito eloquente que devia iluminar-nos a todos: ““Do que eu gostava era que estes anos de democracia nos tivessem criado um melhor sentido de cidadania””⁶⁵².

Verifica-se que “com o alheamento e desinformação das populações, gera-se uma indiferença perante os atores e partes do sistema que nos sustenta, o que por sua vez piora o seu funcionamento e gera ainda mais alheamento e, portanto, ignorância. Este ciclo sem fim não pode ser quebrado senão pela informação de cada um sobre como os nossos sistemas políticos, administrativos e judiciais funcionam e pela procura da ação sobre estes, sob a forma que for possível a cada um. A apatia que atualmente se verifica à nossa volta, inclusive nas camadas mais jovens, é um fenómeno preocupante e que deverá ser levado a sério, como vírus contagioso”⁶⁵³.

A responsabilidade é naturalmente de cada um e da forma como vê a sua forma de ser cidadão. Acresce a responsabilidade de todos aqueles que desempenham cargos públicos, pois quando se trata de eleições têm uma capacidade de mobilização admirável para sessões de esclarecimento, comícios e afins. Essa capacidade esfuma-se por completo, quando eleitos, para desde logo informar ativamente, mas também sensibilizar e mobilizar os seus conterrâneos a participar nas assembleias de freguesia ou municipais. Esta realidade não é exclusiva das autarquias locais, pois o mesmo sucede no domínio do movimento associativo⁶⁵⁴, em que a capacidade de mobilização, vai flutuando de acordo com cada ato (eleitoral - grande capacidade de mobilização; assembleia de apresentação de contas - baixa capacidade de mobilização). Percebe-se que a capacidade de mobilização se esgota com os atos eleitorais...

⁶⁵¹ ANDRÉ TEIXEIRA, Apatia, democracia e universidade, in: *Comum - jornal online*, dezembro de 2020, <http://www.comumonline.com/2020/12/apatia-democracia-e-universidade/>

⁶⁵² RUI TAVARES GUEDES, Não é a economia, estúpido, in: *Revista Visão*, n.º 1455, 21 de janeiro de 2021, p. 18.

⁶⁵³ ANDRÉ TEIXEIRA, Apatia, democracia e universidade... cit..

⁶⁵⁴ Vejam-se por exemplo as assembleias na AEDUM, a de eleição da comissão eleitoral preenche a lotação dos maiores auditórios da UM, as restantes assembleias reúnem os elementos que integram os corpos sociais e mais um ou outro estudante... que se vai procurar pela universidade para dar o quórum de 20 alunos. O mesmo se passa em tantas e tantas outras associações.

Este é manifestamente o maior dos desafios: “restituir a democracia à democracia”⁶⁵⁵, entendida como meio para “evitar a tirania, garantir direitos humanos, assegurar condições para o desenvolvimento da liberdade e autonomia individuais, proteger os interesses dos indivíduos, criar as condições para o florescimento humano, garantir igualdade política, mas também prevenir a guerra com outros países democráticos e promover a prosperidade e o crescimento económico (Dahl, 2006). Olhando para estas premissas, e comparando-a com o estado de coisas, vemos de forma imediata como algumas delas se tornam problemáticas e até insustentáveis, nomeadamente se analisarmos a relação entre ideais que regulam os discursos democráticos (por exemplo, o ideal de igualdade e liberdade, traduzido desde o Iluminismo pelo ideal também regulativo de autonomia individual) e o sistema das práticas”⁶⁵⁶. Para o conseguir, “o desafio da qualidade da democracia em Portugal reside em larga medida aqui: envolver civicamente os cidadãos, seja de forma mais geral, seja mais especificamente em termos de interesse e participação política. [...] Os mecanismos para gerar mudanças neste domínio estão razoavelmente identificados. Sabemos que a participação política e, de forma mais geral, o interesse e envolvimento cívico das pessoas são em larga medida aspectos *socializáveis* [...]. Passam por criar espaços que permitem aos jovens compreender a importância do envolvimento cívico; e complementar estes espaços com actividades cívicas que, embora simples, permitem aos jovens ganhar experiência e o hábito de ter uma participação cívica. [...] É aqui que as freguesias emergem como um palco e parceiro privilegiado para promover esta socialização [...] pois apresentam uma característica única no enquadramento institucional português - a sua proximidade às populações. Esta característica coloca as freguesias numa posição ímpar para dar uma resposta real e efectiva a este desafio da socialização da participação política”⁶⁵⁷. Parece sensato no identificar do problema, sendo que a solução é desmentida pela prática quotidiana, como abaixo se demonstra.

Passando do geral para o particular, crê-se que na democracia local esta deverá cumprir um conjunto de pressupostos, para se afirmar na sua plenitude, o que na verdade e como se tentará demonstrar, deixam a nu o facto de a mesma ser deficitária na maioria das comunidades locais (freguesias). Sabe-se já que há democracia local quando nas autarquias há órgãos democraticamente eleitos, possuidores de atribuições e competências, dotadas de finanças e património próprio e o exercício é limitado apenas à tutela de legalidade. Formalmente, juridicamente, existe algo próximo da democracia local (por incompletude da autonomia financeira). Eleição que foi levada a cabo pelos cidadãos de uma dada comunidade a quem é conferido precisamente o poder democrático de eleger os

⁶⁵⁵ JOSÉ RIBEIRO E CASTRO, Manifesto por uma democracia de qualidade – reformas prioritárias do sistema político em Portugal, Lisboa, 2015, p. 14.

⁶⁵⁶ MARTA NUNES DA COSTA, Do estado-nação à cidade como espaço da democracia... cit., p. 309.

⁶⁵⁷ CARLOS JALALI, Crise ou oportunidade? As freguesias e a relação... cit., p. 73.

seus representantes. Acontece que “os órgãos representativos são isso mesmo: representativos e não titulares de poder próprio (autocrático)”, com “o dever de informar continuamente os cidadãos sobre os actos que vão praticando”⁶⁵⁸, no que é um “direito dos cidadãos e um dever dos poderes públicos locais. Deve existir não só quando é solicitada, mas como forma normal de exercício do poder a nível local”⁶⁵⁹. Adiante fica relativamente claro que nem sempre este é o entendimento prático de quem exerce o poder e de quem o atribui.

E basta para a cumprir? Crê-se que não e sabiamente há quem o justifique, afirmando que “é necessária a assimilação de uma teoria e de uma prática política que a sustente.” E fundamenta-o numa perspectiva na qual me revejo totalmente, ou seja: “uma teoria que assenta na ideia de que os cidadãos (todos e cada um) são os titulares do poder político não só a nível nacional como a nível local, cujo exercício apenas delegam, sem dele perderem o controle, a órgãos eleitos, directa ou indirectamente”⁶⁶⁰.

Relativamente à prática política, ela irá advir do exercício, da forma como eleitos e eleitores encaram o seu papel na democracia local a que dão corpo. Aí percebem-se desvios consideráveis, no exercício de uns e de outros. Verifica-se que (quase) todos têm a sua quota-parte de responsabilidades na forma deficitária como não ajudam a que se afirme uma democracia local plena, rumo a uma completude que será sempre um desafio de difícil concretização por permanentemente inacabada, pelas mutações e anseios distintos, de tempos para tempos, de comunidade para comunidade...

Mesmo tendo consciência desta realidade, acredita-se que já hoje poderia ser diferente a relação de eleitos e eleitores, pautada por relações transparentes, abertas, partilhadas, leais. De seguida, irá analisar-se o que de uns e outros se pode partilhar.

2.3.4. Os eleitos

Começando pelos eleitos, merecendo desde logo realce, pois são aqueles que se disponibilizaram para participar, crendo que o possam fazer, na sua maioria, para darem de si em prol do todo, mesmo sabendo que são escolhidos a partir de uma minoria, bem pequena, que se disponibiliza a integrar determinado partido político. Ultrapassando a nomeação interna de entre os muito poucos candidatos e eleitores concelhios de um dado partido, apresentam-se ao todo do eleitorado para que em eleições autárquicas façam da sua escolha. Ao serem eleitos passam a ser “os detentores precários do poder”⁶⁶¹ e deveriam assumir uma responsabilidade adicional como membros de uma comunidade que

⁶⁵⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A democracia local (aspectos jurídicos)... cit., pp. 31 e 32.

⁶⁵⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A democracia local (aspectos jurídicos)... cit., p. 34.

⁶⁶⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo... cit., p. 98.

⁶⁶¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo... cit., p. 102.

lhes confiou um mandato para a poderem orientar e conduzir. Esta responsabilidade é esquecida ao encarnar um papel pouco (ou nada) assertivo junto das populações, nomeadamente (com sentido muito lato e referindo dez de um sem fim de exemplos), quando: *i.* se agastam com sugestões, críticas ou denúncias (“abutres políticos”⁶⁶² foi como apelidou um autarca, a quem realizou uma denúncia anónima, que levou um Município a receber acusação levada a cabo pelo Tribunal de Contas); *ii.* se limitam a cumprir a lei na divulgação das Assembleias de Freguesia ou Municipais; *iii.* não disponibilizam a informação, ou fazem-no tardiamente, a outros membros do executivo ou das assembleias, dificultando o direito da oposição (algo absolutamente recorrente)⁶⁶³; *iv.* criam diversas dificuldades regimentares de intervenção nas assembleias, de cidadãos não membros destas; *v.* impedem transmissão *online* de assembleias municipais (em determinado município, sucedeu por duas vezes em assembleias consecutivas)⁶⁶⁴; *vi.* não publicitam, por exemplo, nos sítios oficiais das autarquias, os planos de atividades e orçamentos ou relatórios de contas; *vii.* assumem posturas de «quero, posso e mando» em inúmeras circunstâncias; *viii.* entendem o governo local sem perspetiva do tempo no seu todo, o deles enquanto autarcas e o dos vindouros («acabo o mandato, logo deixo a caixa a zero, vou deixar para o próximo?», independentemente da utilidade para a comunidade de tal investimento); *ix.* tentam evitar que se conheça publicamente os valores das obras que executam, ou os distorcem⁶⁶⁵; *x.* utilizam o dinheiro dos orçamentos das autarquias em proveito «próprio», quando celebram contratos (denominações diversas - basta consultar o portal da contratação pública) com a comunicação social para cumprir dois fins: valorização da obra realizada e silenciamento de vozes e opiniões discordantes ou em sentido contrário votam ao esquecimento outros órgãos de comunicação por não serem «domesticáveis»; *xi.* celebram contratos em regime de avença com valores desfasados da prática corrente de mercado e em completo desencontro com as capacidades e/ou qualidades do contratado.

Acrescente-se que se acredita que “município que se atreva a criticar os titulares do poder local dentro do seu município está muitas vezes sujeito a sofrer consequências que nem sequer imaginava. [...]. É preciso deixar bem claro: o teste à democracia faz-se através da crítica e com ela a oposição. Um aspeto muito interessante é verificar que são frequentemente os próprios órgãos de comunicação social os atingidos, pois procurando ser independentes e imparciais (como é dever de órgão de comunicação que se preze), acolhem, por vezes textos ou opiniões que enfurecem os titulares de poder [...] e acabam por sofrer consequências, sendo a mais notória e frequente a diminuição ou até corte de publicidade. A

⁶⁶² BENJAMIM PEREIRA, *Jornal Farol de Esposende*, n.º 648, Esposende, 2020, p. 4.

⁶⁶³ JORNAL REGIÃO DE LEIRIA, *Oposição abandona a Assembleia Municipal da Batalha em forma de protesto*, 29 DE NOVEMBRO DE 2018, <https://www.regiaodeleiria.pt/2018/11/oposicao-abandona-a-assembleia-municipal-da-batalha-em-forma-de-protesto/>

⁶⁶⁴ JORNAL NOTÍCIAS DA BARCA, *Transmissão online das sessões - moção do PS volta a ser chumbada pela assembleia*, n.º 1373, 10 março 2021, p. 5.

⁶⁶⁵ JOSÉ FERREIRA, *Freguesias*, in: *Roteiro “A Nossa Terra”*, Edição n.º 12, 2020, pp. 102 a 132. Umhas freguesias facultaram os valores de melhoramentos recentes, outras não o fizeram pelas mais variadas razões...

luta pela democracia [...] exige o respeito pelo exercício do poder mas também o respeito pela crítica e pelos direitos da oposição”⁶⁶⁶, por norma desconsiderada a ponto de não existir no município um espaço onde possam receber cidadãos que se lhes queiram dirigir. Constata-se um desvio algo regular, crendo certos autarcas que com a eleição passa a ter apenas de ser avaliado no próximo ato eleitoral. Discorda-se, obviamente, pois “quem é eleito continua a ser um delegado, um mandatário da comunidade local. Não manda em nome próprio, manda em nome de quem tem o poder (a comunidade local)”⁶⁶⁷.

Agrava o descrito o facto de existirem com alguma regularidade, (demais para algumas convicções) notícias dando conta de autarcas locais condenados a perda de mandato em decisões judiciais, por razões diversas (dou apenas um exemplo de presidente de município e de junta de freguesia e ambos bem recentes^{668,669}). Fica evidente que não serão os eleitos os melhores de cada comunidade (nos valores, nos princípios, na formação autárquica e afins). Pois como escrito supra estes são escolhidos apenas de um leque muito curto de membros de um dado partido, sendo óbvio que nem sempre são os concorrentes a eleições locais os mais capazes ou válidos. Confirma-se o escrito ao encontrar-se autarcas com algum desconhecimento legislativo, a que se junta alguma capacidade de «expediente», que vai além do necessário e que leva a negócios consigo próprios, colocação de funcionários ou colaboradores na órbita da autarquia, desvio de dinheiros, favorecimento de empresas a troco de benefícios pessoais e um conjunto mais de exemplos que aqui se dispensa de trazer a este estudo, até porque são genericamente do domínio público. Tudo ao arrepio da ética de quem por vezes usa o seu cargo para uma gestão autárquica como se fosse de uso pessoal e individual, a que nem sempre os eleitores penalizam em ato eleitoral futuro.

2.3.5 Os eleitores

E do lado dos eleitores, como é a participação e cooperação para fazer cumprir a democracia local na sua plenitude? Que contributo para a completude da mesma? Desde logo importa ter presente que “ser cidadão é ser, antes de mais, um ser político que tem o dever de participar na vida da sua comunidade”⁶⁷⁰. Deste lado verifica-se uma confrangedora demissão do papel de participação ativa, visível na elevada taxa de abstenção nos atos eleitorais para as autárquicas (tendo em 1982 alcançado o valor de 28,6%, foi subindo progressivamente, até atingir, em 2013, o valor mais alto com 47,4%, tendo

⁶⁶⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, O teste à democracia de um Estado ou de um município, in: *Jornal Diário do Minho*, n.º 32706, 29 de dezembro de 2020, p. 15.

⁶⁶⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo... cit., p. 99.

⁶⁶⁸ RÁDIO BRIGANTIA, Presidente da Junta de Freguesia do Cobre (Mirandela) perde mandato por acto ilegal, 13 de novembro de 2020, <https://www.brigantia.pt/noticia/presidente-da-junta-de-freguesia-do-cobre-mirandela-perde-mandato-por-acto-ilegal>

⁶⁶⁹ JORNAL CORREIO DO MINHO, Vila Verde - António Vilela condenado a pena suspensa e perda de mandato, 25 de fevereiro de 2021, Ano LXXXII Série VI N.º 11725, p. 32.

⁶⁷⁰ MARTA NUNES DA COSTA, Do estado-nação à cidade como espaço da democracia... cit., p. 311.

descido para os 45% em 2017⁶⁷¹) a que acresce o facto de se saber que a “população [...] vive um pouco desligada do que se passa na esfera política local e do funcionamento dos órgãos autárquicos, do que é exemplo a praticamente nula participação do público nas reuniões da Câmara e da Assembleia Municipal”⁶⁷². Nem mesmo as novas tecnologias que proporcionam a transmissão de assembleias municipais pelas redes sociais, estimula a participação mesmo que passiva, assistindo às mesmas (vide exemplo de assembleia de município com 180 mil habitantes e que teve uma audiência que flutuou entre as 120 e as 40 visualizações, percebendo-se uma diminuição da audiência conforme a assembleia avançava pela noite). A demissão continua, salvo residuais exceções, no domínio do menor sentido crítico das condutas dos eleitos, quando desviantes, como as que a título de exemplo se elencaram acima, por se acreditar que se pode e deve “esperar o termo do mandato para fazerem então um julgamento sobre o exercício do poder durante o período em causa”⁶⁷³. Não se pense que há total ausência de sentido crítico, que o há, pese expressado de forma e meios por norma indevidos (redes sociais, muitas vezes sob o manto do anonimato). No geral, que não no total, pois há honrosas exceções, a ausência de ideias e sugestões é completa. Conclui-se assim que “em vez de andarmos sempre a atirar as culpas para os outros, deveríamos assumir as nossas como cidadãos de uma comunidade”⁶⁷⁴, participando nos meios de discussão e acesso direto aos órgãos de poder, quando se sabe que os há e hoje manifestamente facilitados.

Esta postura de alheamento, tem ainda uma agravante, pois leva a que a participação ativa na vida dos partidos políticos seja residual nas comunidades e até vista genericamente de forma depreciativa. Os vários candidatos integrantes das listas para as eleições autárquicas, são aprovados por uma concelhia que reúne umas muito poucas dezenas de pessoas. Muito poucas mesmo, sendo prova de tal a existência de listas com vários membros da(s) mesma(s) família(s), para assim poderem preencher o requisito numérico de constituição das mesmas. O resultado é que os eleitos não são os melhores das suas comunidades (exceções haverá), são isso sim, os que se disponibilizaram, o que sendo meritório, dificulta muito o cumprimento do adágio - «da quantidade nasce a qualidade».

2.3.6. Para melhor cumprir a democracia local

Acredita-se que a democracia local estará cumprida quando os membros de uma dada comunidade exerçam “em plenitude os seus direitos e deveres cívicos”⁶⁷⁵, por serem reais conhecedores

⁶⁷¹ PORDATA, Taxa de abstenção em eleições autárquicas,

<https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+abstencão+nas+eleições+para+as+Autarquias+Locais-2210>

⁶⁷² JOSÉ ALBANO DOMINGUES, Entrevista, in: *Jornal A Voz de Melgaço*, Ano LXXV, n.º 1449, 1 de abril de 2021, p. 22.

⁶⁷³ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo... cit., p. 100.

⁶⁷⁴ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo... cit., p. 101.

⁶⁷⁵ LUÍS MACEDO E SOUSA, Democracia sem cidadãos e independentes, in: *Abanar o poder local*, Porto de Mós, 2006, p. 37.

da sua vivência quotidiana e capazes de a discutir e debater, com equilíbrio e bom senso, acrescentando propostas e sugestões. Percebe-se que é uma realidade algo distante, pois pese a proximidade dos eleitos e eleitores, os primeiros nem sempre adotam, conforme descrito, comportamentos facilitadores do desenvolvimento da dita democracia local e os segundos tendencialmente demitem-se de acompanhar e participar, desde logo nos atos eleitorais, assembleias e afins. Verifica-se, deste modo, que, mesmo após 45 anos de democracia local, esta ainda padece de um grau significativo de incompletude, crê-se passível de poder ser invertida com um conjunto de ações, como por exemplo, a melhoria da informação a disponibilizar sobre a atividade autárquica, e os meios (e a forma), em que tal possa acontecer, por parte de quem exerce o poder, é deveras importante e sem a qual não é possível uma “participação séria”⁶⁷⁶ dos cidadãos. São precisamente os cidadãos que têm de ter consciência que o seu papel não se esgota no ato de votar, que terá de acontecer a grande mudança de atitude e formação, que levará a uma maior e mais esclarecida intervenção na vida política da comunidade. Estimular os mais novos, desde logo na sua escolaridade obrigatória, a uma descoberta e saber do que é a sua autarquia (freguesia e município), nas suas mais diversas valias nos vários domínios, e inclusive o conhecimento de quais os órgãos de governo das mesmas e o respetivo funcionamento,⁶⁷⁷ acrescido dos seus fins e propósitos, será outra forma de reverter a situação atual. De ações como estas, entre outras possibilidades, beneficiará a comunidade, pois elegerá cidadãos mais esclarecidos, com valores mais apurados e um sentido de serviço público sempre presente - por todos, servir.

Quando se escreve sobre a incompletude da democracia local, não se está a incluir outros contributos que a tal ajudam, como as carências/excessos de território e população de que algumas autarquias locais (freguesias e municípios) padecem, e que são fatores dificultadores ao bom cumprimento da mesma. Tão pouco à ausência de meios e/ou atribuições e competências. Vamos entender ambas como barreiras a jusante, do problema de fundo - os cidadãos e a forma como estes encaram a sua participação cívica. Resolvido o primeiro, crê-se que o segundo terá um impacto menor.

Este entendimento teórico e prático apresentado, do «fazer acontecer a democracia local», reforçada pela abertura aos cidadãos, que os conduza a uma maior “participação informada”⁶⁷⁸ e envolvimento, não deseja conduzir a uma democracia direta, por substituição da democracia representativa. Apenas se pretende e deseja que melhor se afirme a democracia e se faça acontecer numa relação de cumplicidade entre eleitos e eleitores de uma dada comunidade, tendo presente que a une uma realidade e interesses comuns. A Constituição expressa de forma clara no seu art. 240.º,

⁶⁷⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A democracia local (aspectos jurídicos)... cit., p. 34.

⁶⁷⁷ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo... cit., p. 104.

⁶⁷⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A difícil democracia local e o contributo... cit., p. 100.

incluído nos termos atuais na revisão constitucional de 1997, a possibilidade de existência de referendos locais que levem à consideração das comunidades o decidir sobre determinadas questões de relevo para as mesmas e com poder vinculativo, desde que a participação dos eleitores seja superior a metade dos inscritos. Entende-se esta possibilidade como sendo um ato de reforço da democracia local no seu todo, pois dá aos cidadãos a possibilidade de, por meio direto, se poder pronunciar, e não como ato de substituição da democracia representativa por uma democracia direta, mas sim de complemento da primeira. Os termos em que o mesmo está consagrado “não chegam a descaracterizar a democracia representativa não só pela sua utilização limitada, como pelo poder que os órgãos representativos continuam a deter sobre ele”⁶⁷⁹.

Ora, sabendo-se que a democracia em si mesma, para que se cumpra, seja no domínio local ou estatal, “exige a participação dos cidadãos e que se estes não participam [...] então podemos dizer que a democracia está, pelo menos, em crise”⁶⁸⁰, no que é uma afirmação lapidar.

Com o exposto percebe-se que há um longo caminho a percorrer no alcançar de uma maturidade política que confira à democracia local uma forma de exercício do poder, aberta, participada, com discussão, opinião, para encontrar as soluções, não unânimes, naturalmente, que melhor sirvam os interesses das populações destes territórios. A melhoria pode passar pela recuperação de valores e a afirmação da ética que permita que os interesses individuais, ou grupais, não se sobreponham ao todo.

A política não pode mais ser vista como aproveitamento pessoal, trampolim profissional, caminho para a notoriedade, numa perspectiva de que «posso fazer, mesmo que indevido, porque os outros fizeram ou fariam igual ou pior» e dessa forma ficar como legitimados, atos ou decisões indevidas e penalizadoras dos interesses das comunidades para e por quem se foi eleito. Requer “o acto de servir como objecto central da actividade diária. Não se trata de funcionar ou de cumprir tarefas, mas sim de servir, isto é, tentar compreender o que é desejado e necessário, de estabelecer equilíbrios exigidos e possíveis [...]. O equilíbrio entre o necessário e o desejado, entre o possível e o obrigatório”⁶⁸¹.

A participação cívica em prol do todo, deve ser realizada com desprendimento, seriedade, transparência e sentido de missão, pautada por valores nobres e constitui uma via rápida para a melhoria e afirmação plena da democracia, neste caso ao serviço das comunidades locais.

⁶⁷⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A democracia local (aspectos jurídicos)... cit., p. 43.

⁶⁸⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A democracia local (aspectos jurídicos)... cit., p. 30.

⁶⁸¹ FILIPE FONTES, Servir e servilismo..., in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11750, 22 de março de 2021, p. 28.

2.4. As relações entre Freguesias, Municípios e Estado

2.4.1. Enquadramento

A legislação é aplicada de forma universal às autarquias, logo igual para todas. Assim, as normas estão predeterminadas de forma transparente. Sabe-se também quais as regras de transferência das receitas do Estado pelos entes locais, sendo que estas até são relativamente claras.

Sucede que há outra faceta muito relevante para além da legislativa e da financeira - a vertente relacional, levada a cabo pelos eleitos locais entre si próprios e a destes com o poder central. E como serão as relações entre os entes locais (Municípios e Freguesias) e a relação destes com o poder central? Serão paritárias?

2.4.2. Relações entre Autarquias e Estado

É do domínio público as idas sem fim a Lisboa para se desbloquear este ou aquele investimento, este ou aquele apoio, fora dos valores já determinados pelas transferências financeiras do Estado, conforme o referia notícia em jornal diário: “de modo a que seja reforçada a verba, a autarquia [...] já se reuniu com o Ministério da Coesão Territorial”⁶⁸². Aqui entra provavelmente a qualidade e necessidade do projeto a executar, a que se junta o não menos relevante efeito relacional, suportado no conhecimento prévio, na cor política, na dimensão do seu território e no peso populacional que o mesmo tem, na proximidade de atos eleitorais, no recordar apoios anteriores em atos eleitorais internos ou externos do partido, tudo num conjunto de relações a que bem se pode denominar de “sistema de solidariedades partilhadas gerador de reciprocidades [...] nos quais se fundamenta e ancora a activação das redes informais de conhecimentos e contactos [...]”⁶⁸³. Autarcas municipais reconheciam, em estudo que leva mais de 20 anos, a importância dessas relações para obtenção de soluções para cumprir determinados fins, ao terem contribuído para: “acelerar processos burocráticos, darem andamento favorável, celebração de acordos, facilitaram negociação, empenharam-se na concretização, abriram portas, execução do pedido...”⁶⁸⁴. Hoje a realidade não mudou, mantém-se, pese ser afirmação validada, tão só, pela vivência e observação atenta do quotidiano. Os autarcas não apreciam essas idas, essa necessidade de sensibilização, de persuasão, de pedido de favores e afins, do executivo municipal junto da CCDR ou do Governo, pelo que poderia ser distinta a sua relação com os colegas autarcas de freguesia, conforme se verá abaixo. É assim que se passa, provavelmente por cultura intrínseca deste povo, que talvez ainda não tenha sabido virar a página de 48 anos de ditadura, de repressão, pese outros tantos quase terem

⁶⁸² JORNAL DIÁRIO DO MINHO, Vila Verde executa ecovia que vai unir seis municípios, desde o mar até à serra, Ano CI, n.º 32797, 1 de abril 2021, p. 10.

⁶⁸³ FERNANDO RUIVO, O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal, Porto, 2000, p. 255.

⁶⁸⁴ FERNANDO RUIVO, O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes... cit., p. 255.

decorrido. Um verdadeiro “estado labiríntico [...] decorrente da prática de rede relacional informal para o universo político de um país como aquele que habitamos afigura-se como bastante significativa: é que o recurso informal a este tipo de actuação implica, em última análise, a aceitação de um sistema e ordem sociais baseados numa carga de desigualdade”⁶⁸⁵.

É assim que sucede, com ligeiras diferenças aqui ou ali... quase parecendo que o que era reportado entre nós na literatura “portuguesa do século XIX (Camilo Castelo Branco, Júlio Dinis e Eça de Queirós), bem como a do século XX (Trindade Coelho e Aquilino Ribeiro)” em que se fazia “eco de uma realidade política e sociocultural recorrendo ao que em castelhano se vulgarizou como cacique”, ainda se mantém no presente, quando se sabe que “à volta deste cacique, [...] faz-se a mediação entre as diversas e por vezes contratantes constelações de interesses locais e o Governo”⁶⁸⁶.

2.4.3. Relações entre Freguesias e Municípios

Freguesias e municípios são entes autónomos, de grande proximidade, desde logo a geográfica, pois têm território comum. A presença dos presidentes de junta como membros das assembleias municipais, reforça essa proximidade, que lhes permite por exemplo aprovar ou rejeitar o plano e orçamento do município.

As situações que envolvem lamentos de autarcas de freguesia pela ausência de atenção para como os seus territórios, principalmente pela falta de investimento, são algo relativamente comum e motivo de atenção noticiosa ou de referência em assembleia de freguesia ou municipal, principalmente quando as colorações partidárias são distintas no município e na freguesia. Veja-se a título de exemplo o ocorrido com freguesia no concelho de Amarante em que a “Assembleia de Freguesia de Vila Meã aprovou, por unanimidade, um voto de protesto/repúdio, contestando o investimento naquela freguesia previsto para os próximos anos no orçamento da Câmara Municipal de Amarante”⁶⁸⁷, ou então, o também voto de protesto apresentado por deputados em assembleia municipal reclamando da falta de investimento na freguesia de Monte, no concelho do Funchal ⁶⁸⁸, ou e por fim, o comentário em assembleia municipal de que se vota contra o orçamento, porque “entre outras razões, pela distribuição desigual de obras nas freguesias que não promovem o “desenvolvimento coeso e homogéneo em todo

⁶⁸⁵ FERNANDO RUIVO, O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes... cit., p. 262.

⁶⁸⁶ JOÃO BILHIM, A governação nas autarquias locais... cit., p. 29.

⁶⁸⁷ JORNAL DE VILA MEÃ, Assembleia de Freguesia de Vila Meã aprovou voto de protesto ao município, 19 de janeiro de 2020, <https://jornalvilamea.pt/2020/01/19/assembleia-de-freguesia-de-vila-mea-aprovou-voto-protesto-ao-municipio/>

⁶⁸⁸ JORNAL DIÁRIO DE NOTÍCIAS DA MADEIRA, Deputados municipais do PSD denunciam “falta de investimento e de compromisso da CMF”, 28 de fevereiro de 2020, <https://www.dnoticias.pt/2020/2/28/66635-deputados-municipais-do-psd-denunciam-falta-de-investimento-e-de-compromisso-da-cmf>

o concelho”⁶⁸⁹ e na mesma linha de pensamento o disse presidente de junta em assembleia municipal ao desejar que seja possível ao município “olhar para todas as freguesias do concelho de uma forma uniforme”⁶⁹⁰. Ainda, veja-se diálogo entre membros (oposição e poder instituído) de assembleia municipal, acerca da suposta ou real “política de chapéu na mão dos presidentes de junta” (António Lima - membro da oposição), ao que lhe foi assegurado que “não há na bancada da maioria a política do presidente de junta de chapéu na mão. Aqui não há chapéus na mão”⁶⁹¹ (João Granja - membro do principal partido que lidera o município). Independentemente de onde está a verdade no diálogo, a expressão em questão é de uso regular para definir a forma como se processa a relação entre freguesias e municípios, até “porque, em vários Municípios, as Freguesias sempre foram discriminadas em função do partido político vencedor nas eleições”⁶⁹² e já era reportada no início da década de noventa do século passado, pelo então presidente da ANAFRE quando afirmava “é aviltante para um autarca de uma Freguesia ver a sua função reduzida, na prática, a mero pedinte e, na melhor das hipóteses, a mero intermediário”⁶⁹³. No mesmo sentido de opinião, se pronunciaram diversos autarcas, vinte e cinco anos após, em estudo promovido pela ANAFRE. Acerca dos acordos de execução previstos na Lei n.º 75/2013, referiam que “as freguesias perderam autonomia, pois ficam muito dependentes da vontade dos municípios (alguns falam mesmo em “mendigar” junto das câmaras municipais ou que as freguesias continuam a ser os “pedintes do poder local”) e não têm idênticas condições para negociar (insistindo muito na enorme diferença entre freguesias rurais e urbanas e nos problemas da interioridade; muitos queixam-se, por outro lado, que estas “delegações” continuam a permitir, muita arbitrariedade e “partidarismo” das câmaras municipais”⁶⁹⁴. O Governo diz em preâmbulo legislativo que “pretende que as freguesias exerçam competências em domínios que hoje são atribuídas apenas por delegação legal, por vezes ao sabor de estratégias políticas meramente conjunturais”⁶⁹⁵. Todos, autarcas de freguesia *per si*, os seus representantes (ANAFRE) e o próprio Governo, reconhecem algumas desvirtudes na relação das freguesias com outros entes. Verifica-se que decorreram cerca de 45 anos de poder local, mas a prática aparentemente não mudou, pelo que o assunto se mantém atual... o que leva a que se afirme com

⁶⁸⁹ JOÃO NOGUEIRA, Maioria ratifica orçamento e opções do plano para 2021, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11663, 23 de dezembro de 2020, p. 3.

⁶⁹⁰ JOÃO OLIVEIRA, Juntas aplaudem resolução que liberta dinheiro para as freguesias, in: *Jornal Diário do Minho*, Ano CI, n.º 32702, 24 de dezembro de 2020, p. 6.

⁶⁹¹ PATRÍCIA SOUSA, Atribuição de apoio à Junta de Freguesia de Gualtar - “Aqui não há chapéus na mão”, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI n.º 11579, 31 de março de 2021, p. 5.

⁶⁹² ANAFRE, Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII/1ª, p. 5.

⁶⁹³ JOSÉ GONÇALVES SAPINHO, Introdução ao debate público sobre “O papel... cit., pp. 15 a 20.

⁶⁹⁴ CARLOS JOSÉ BATALHÃO (relator), As freguesias: um ano depois da reforma...cit., pp. 168 e 169.

⁶⁹⁵ DECRETO-LEI N.º 57/2019, de 30 de abril, Preâmbulo.

relativa frequência que “a freguesia não pode ser o parente pobre nem remediado do poder local”⁶⁹⁶. Para se afirmar recorrentemente que não pode... é porque o é no presente...

É comum acontecerem também pequenos boicotes eleitorais nesta ou naquela freguesia, que o utilizam como forma de pressão perante os municípios, pela ausência do que entendem ser a falta de investimento no seu território. Isso aconteceu de forma tímida nas eleições presidenciais deste ano, na freguesia de Cavez, assumindo-se ter sido o boicote “uma forma de protesto de um grupo de habitantes de Moimenta que reclama o alargamento da estrada municipal e um maior investimento da Câmara de Cabeceiras de Basto nesta localidade”⁶⁹⁷. É ainda comum acusar-se esta ou aquela autarquia de que “está a guardar o ouro para o fim”⁶⁹⁸, ao concentrar no último ano do mandato autárquico o grosso das obras⁶⁹⁸. Entre as várias posições, entre poder e oposição, algum fundo de verdade deverá existir...

Como é óbvio os elogios aos municípios por autarcas de freguesia são absolutamente comuns, pois estes têm a consciência da relevância municipal para melhor poderem cumprir os seus desígnios. Lapidar pode ser a citação seguinte, de uma presidente de junta, como um exemplo do acabado de escrever, dos inúmeros que haveria para reproduzir. Assim, “a Junta de Freguesia [...] e a Câmara [...] têm um entendimento muito cordial, ou seja, trabalhamos muito em articulação. Sem o apoio da Câmara [...] também não conseguiríamos fazer quase nada. E isso nota-se ao ver o investimento que é feito na nossa freguesia. A freguesia [...] tem poucos recursos financeiros e de facto se não for o apoio da Câmara [...] não conseguimos trabalhar”⁶⁹⁹.

Por sua vez, os municípios tentam demonstrar o investimento que realizam nas freguesias, como meio de afirmação do seu profícuo trabalho. Exemplos, há-os todos os dias, até porque os municípios têm outro poder económico, estabelecendo relações de proximidade (contratos de publicidade, avenças e afins) com os órgãos de comunicação social local, que assim são uma excelente caixa-de-ressonância, acrescida do benefício de diminuir o contraditório por menor espaço informativo, a opiniões ou notícias divergentes para com o poder instituído. “Desde 2017 até à atualidade, a Câmara já investiu 45 milhões de euros em projectos infra-estruturais nas freguesias e uniões de freguesia”⁷⁰⁰, assim o titula e detalha em duas páginas jornal diário de cidade. “Câmara Municipal investe 600 mil euros na melhoria de 12 km de estradas. [...] ... em várias freguesias”⁷⁰¹, sendo que são as mesmas alvo de especificação de

⁶⁹⁶ CARLOS VILAS BOAS, Freguesia, o parente pobre? in: *Jornal Diário do Minho*, Ano CI, n.º 32797, 1 de abril de 2021, p.18.

⁶⁹⁷ JORNAL ECOS DE BASTO, Freguesia de Cavez - Boicote eleitoral leva a intervenção da GNR, n.º 535, 12 de fevereiro de 2021, p. 9.

⁶⁹⁸ BÁRBARA BARROS, Maioria ratifica orçamento e opções do plano para 2021, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11663, 23 de dezembro de 2020, p. 3.

⁶⁹⁹ FÁTIMA SALDANHA, Brito - Guimarães, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11776, 19 de abril, p. 1 do suplemento.

⁷⁰⁰ JORNAL CORREIO DO MINHO, Investimento nas freguesias ronda os 45 milhões de €, Ano LXXXII Série VI N.º 11690, 11 de janeiro 2021, pp. 6 e 7.

⁷⁰¹ JORNAL ECOS DE BASTO, Câmara Municipal investe 600 mil euros na melhoria de 12 km de estradas, 18 de janeiro de 2020, p. 15.

quais e em que freguesia. “Município de Ponte da Barca apoia Junta de Freguesia de Vade S. Tomé. [...] Celebrou um contrato interadministrativo [...] no valor de 21359,00€, apoio que se destina a diversas obras de beneficiação e conservação da viação rural pela freguesia, sendo que a Junta de Freguesia dada a sua proximidade às populações e a sua ligação às comunidades, têm uma capacidade acrescida do conhecimento das necessidades locais”⁷⁰². “Cerveira transfere 322 mil euros para as freguesias”, acrescentando que o presidente “deslocou-se a cada uma das freguesias para aprofundar as prioridades de intervenções para 2021 dos executivos locais”⁷⁰³. Releva que a informação remetida às redações, pelos gabinetes de comunicação dos municípios, seguem a relação de quais as obras, os montantes de investimento aproximados e que resultam de “trabalho próximo e articulado com todas as juntas de freguesia, sem qualquer tipo de distinção, que permite descentralizar iniciativas e atribuir o respetivo envelope financeiro para proporcionar condições para uma resolução mais célere e económica dos problemas que vão surgindo, como obras necessárias a realizar ou a dinamização de iniciativas sociais, culturais, educacionais e desportivas que elevam todas as freguesias a um patamar de desenvolvimento claramente superior”⁷⁰⁴. É importante ter presente que a generalidade dos municípios, e o Município de Braga supra citado também, quando escreve “todas as juntas de freguesia”, não incluem as da malha urbana, na delegação de competências para realização de obras diversas, essas levadas a cabo por eles mesmos.

É fácil ter a perceção de que às freguesias está destinado apenas o papel de reivindicar aquilo que acreditam como mais útil para as suas comunidades, os seus fregueses, havendo uma constante corrida aos paços do concelho para sensibilizar para a necessidade da obra A ou da obra B. Tal postura, acaba por ser equivalente à de que se lamentam, de forma recorrente, os autarcas municipais, relativamente ao poder central. É esse comportamento manifestamente questionável que acaba por ser replicado, permitido, por incrível que pareça, por eles próprios para com os autarcas das freguesias. A paridade entre os entes freguesia e município, informalmente, na prática, esfuma-se por entre corredores, salas de espera e gabinetes, onde se mendiga uma qualquer obra ou benefício, em prol dos fregueses.

Haverá forma de melhor se fazer política? Haverá meio de acabar com estas posturas mendigantes (a cultura do “chapéu na mão”), que os autarcas (principalmente os das freguesias porque têm menor poder reivindicativo) acabam por ter de adotar? Haverá meio de melhor se governar em

⁷⁰² JORNAL NOTÍCIAS DA BARCA, Município de Ponte da Barca apoia Junta de Freguesia de Vade S. Tomé, 10 de novembro de 2020, p. 6.

⁷⁰³ JORNAL DIÁRIO DO MINHO, Cerveira transfere 311 mil euros para as freguesias, Ano CI, n.º 32702, 24 de dezembro, p. 11.

⁷⁰⁴ JORNAL CORREIO DO MINHO, Mais de 800 mil euros para obras nas freguesias, Ano LXXXII Série VI, n.º 11760, 1 de abril de 2021, p. 7.

democracia e em prol das populações, permitindo que se acabem as repetidas queixas? Talvez adiante se encontre sugestões de hipotéticas soluções, ficando sempre a dúvida de quão úteis serão, se as atitudes e forma de estar de cada um, não se modificarem, na forma de se relacionar com o outro. Acredita-se num amanhã em que os comportamentos humanos são uniformes, na disponibilidade, na atenção, no respeito, na cortesia, independentemente de quem é o seu interlocutor (cidadão, presidente de junta, secretário de estado, ministro...). A dúvida é: quão longínquo será esse amanhã...?

2.5. As freguesias e o seu (menor) contributo para a coesão territorial

2.5.1. A coesão económica e social do território

Conhecido e assumido era o desequilíbrio existente ao nível do desenvolvimento, entre o Mundo urbano e o Mundo rural, ou entre Lisboa e as províncias, aquando da Revolução de Abril em 1974, que gerou corrente alargada sobre a necessidade coesão territorial, vertida na CRP de 1976. Nomeadamente no art. 81.º, de epígrafe - “Incumbências prioritárias do Estado” na *alínea d)* “promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior”⁷⁰⁵. Hoje o mesmo artigo 81.º tem a mesma epígrafe, com texto de significado equivalente, mas modificado comparativamente ao original. O atual art. 103.º, n.º 1, reconhece a importância de se assumir a “repartição justa dos rendimentos e da riqueza”.

Mediante tal pressuposto têm existido um conjunto de medidas legislativas (visíveis por exemplo na Lei de Finanças Locais), ao longo dos anos, para tentar esbater as diferenças existentes. O Governo, inclusive, instituiu na atual legislatura o Ministério da Coesão Territorial, sendo que “a pasta foi criada, porque se sentiu a necessidade de haver um ministério para o território [...] articulando-se o poder local e o nacional”, pois segundo a Ministra “a coesão territorial é uma missão de todos; não tem partidos. É uma missão do território, por isso o mais importante é irmos ter com as pessoas para sabermos o que se passa e elas confiarem em nós. É importante conhecermos as regiões a aquilo de que elas precisam. [...] Tratar diferente o que é diferente. [...] Se as medidas forem só decididas em Lisboa, a tendência é fazermos um fato igual para todos vestirem”⁷⁰⁶.

⁷⁰⁵ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, abril de 1976, Artigo 81.º, al. d).

⁷⁰⁶ ANA ABRUNHOSA, in: *Revista Visão*, n.º 1453, 7 de janeiro de 2021, pp. 51 e 53.

2.5.2. A realidade contada na primeira pessoa

Passaram perto de 50 anos de período democrático, associado também a crescimento económico e social, pelo que muitas das assimetrias foram felizmente combatidas. A dúvida que se coloca hoje é com que dimensão o foram e se assim as mesmas estão ultrapassadas ou apenas minoradas. Há inúmeros métodos para poder validar, ou não, tal dúvida. Serve-se de um ou outro, que se crê serem claros quanto à obtenção de uma possível resposta. Desde logo os indicadores populacionais, sabendo que os dados já apresentados anteriormente, indicam uma quebra de população praticamente generalizada em todo o país, com maior incidência no interior a que se junta um envelhecimento progressivo da mesma.

Naturalmente também é no interior que as consequências mais se fazem notar, levando a um sentimento relativamente alargado de perda progressiva, fruto das assimetrias que sentem os seus naturais relativamente ao litoral para onde se deslocam ou até para o exterior. Deixa-se de seguida dois exemplos (ambos no feminino), de entre muitos dos que poderia partilhar, tantos eles são, de quem escreveu (desabafou) muito recentemente sobre o interior. Começa-se por alguém que fala de um lugar de uma freguesia de Melgaço e posteriormente um outro escrito de natural de uma cidade capital de distrito: “Sou «castreja» do Ribeiro de Baixo. Não vivo lá, mas é a terra que me viu nascer e que me corre nas veias e este desabafo é o de uma que vê o seu «paraíso» ficar completamente um deserto. Há uns tempos fui matar saudades [...]. Saí e lembrei-me de visitar os locais que tanto adorava em criança. Fui à fonte, e qual não é o meu espanto ao ver que já não existe! Um muro caiu, partiu-a e ninguém quis saber. A levada de regadio dos campos também já não existe. [...]. Fui ver o forno [...] era um forno bonito de se ver, todo em pedra, uma obra de arte. Agora, o que existe lá é apenas pedras e uma figueira, que destruiu tudo. Os moinhos a cair, tudo abandonado. A parede do cemitério [...] está a cair. Não aguentei. Chorei como uma criança, porque vejo o que os meus antepassados fizeram tudo destruído”⁷⁰⁷; “Nasci numa cidade do interior [...]. O interior está cansado de décadas de abandono e esquecimento por parte do poder político. Está cansado da desertificação que ano após ano lhe levou os seus, primeiro para o litoral, depois para cada vez mais longe. [...] Mais de quatro décadas sobre o vinte e cinco de Abril, pouco parece ter mudado. [...] De cada vez que volto à cidade sinto que alguma coisa se perdeu. Que o fosso entre o litoral urbano e o interior se tornou mais fundo. [...] As famílias envelheceram, os filhos partiram, a população envelheceu e sente-se hoje mais só e abandonada do que nunca [...]. As autarquias procuram iludir a ausência de tecido empresarial ou de oportunidades de emprego, de

⁷⁰⁷ MARIA NAZARÉ RÉGO, Ribeiro de Baixo - A tristeza de ver uma «paraíso» desmoronar, in: *Jornal A Voz de Melgaço*, n.º 1447, 1 de fevereiro de 2021, p. 25.

políticas económicas e culturais intermunicipais capazes de fixar os jovens e as famílias ao interior com festas que distraem os olhos e, sobretudo, o pensamento, [...]. A burocracia central esforça-se por lhes dificultar o quotidiano, criando entraves, acentuando distâncias, tornando mais longe o futuro. E se aqui e ali há iniciativas louváveis, estas não têm sido suficientes para fixar ou trazer de volta as pessoas ao interior. Décadas de promessas, de sonhos e de utopia acabaram em desespero e desencanto. [...] Levaram-lhes os centros de saúde, os tribunais, as escolas, os correios. Levaram-lhes os sonhos. A esperança. [...]”⁷⁰⁸.

São exemplos claros, lapidares de um sentir, por pessoas que também elas em busca de um melhor futuro, um dia tiveram de deixar o interior, vendo-o definhir sempre que voltam. A incidência penalizadora acontece sobre lugares e freguesias mais distantes deste nosso Portugal, que se desertifica progressivamente, vendo os mais novos partir para estudar e trabalhar nos grandes centros e por lá ficarem e os que não partem, envelhecerem e também eles partirem em definitivo. É ainda recorrente ser notícia, por pouco comum, em todo o tipo de órgãos de informação, quando alguém decide fazer o trajeto inverso, ou se tomam iniciativas para combater a interioridade⁷⁰⁹.

A desertificação, mais notória no interior, é um reflexo das assimetrias que a população vai sentindo pela falta de desenvolvimento económico, que penaliza enormes áreas do território nacional, conforme os mais variados índices de desenvolvimento o demonstram ano após ano. Como exemplo, o estudo sobre o poder de compra concelhio levado a cabo pelo INE⁷¹⁰, absolutamente eloquente e preciso, sobre a concentração do poder de compra nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, existindo, por sua vez, muito perto de metade dos concelhos portugueses, cujo índice de poder de compra é inferior a 75 (considerando 100 como valor referência) e em que 22 concelhos congregam 50% da riqueza nacional, a maioria deles nas referidas áreas metropolitanas. São dados, estes, outros haveria, bem objetivos de uma realidade que não se ultrapassa...

2.5.3. As freguesias e a coesão

Um país a «duas velocidades», acontece quando há assimetrias reais, sendo que estas devem ser vistas numa perspetiva envolvendo os diferentes entes (Estado e autarquias locais), pelo que todos têm a sua quota-parte de responsabilidade. Ora sucede que “cada uma das autarquias ainda está muito focada no ““seu”” território e nos interesses das ““suas”” populações. Esta abordagem ““autonómica”” e ““fracionária”” pode ser causa de tensão entre estes dois níveis e enfraquecimento do poder local [...].

⁷⁰⁸ ISABEL CRISTINA MATEUS, Eleições e interior, in: *Jornal Diário do Minho*, n.º 32753, 15 de fevereiro de 2021, p. 10.

⁷⁰⁹ JORNAL DIÁRIO DO MINHO, “Ex-aluno da UMinho desenvolve projetos para revitalizar o interior”, n.º 32757, 20 de fevereiro de 2021, p. 5.

⁷¹⁰ INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio: 2017, Lisboa, 2019, [url:https://www.ine.pt/xurl/pub/358634546](https://www.ine.pt/xurl/pub/358634546).

A autonomia do poder local não pode pois justificar a construção de fronteiras interautárquicas (freguesias *vs.* municípios e mesmo dentro de cada um destes níveis), mas sim conduzir a uma via de cooperação territorial, com a criação de pontes⁷¹¹. Com isto para alertar que todos os autarcas de freguesia são eleitos para cuidar e defender os seus fregueses e é isso que fazem, havendo em consequência pouca preocupação com as necessidades da freguesia vizinha porque isso não é assunto seu, assim o pensam (não é fácil «haver sol na eira e chuva no nabal»). Veja-se que em estudo realizado um ano após a reorganização administrativa houve quem apontasse como desvantagem o facto de “as freguesias de origem tinham uma “saúde financeira” dispar, o que levou ao prejuízo de um dos territórios de origem”⁷¹². Este pensar dificulta a coesão, com que nem sempre as freguesias têm preocupações, pois estão centradas em mais alcançar para os seus eleitos, para os seus territórios. Assim sucede quando cada um deseja a sua piscina, ou o seu auditório ou um conjunto de outras necessidades que se pretende para os seus e para poder apresentar como bandeira em próximo ato eleitoral, independentemente da sua necessidade ser mais ou menos relevante do que outras. Essa decisão (de edificar) não lhes compete, é do município. A eles, autarcas de freguesias, compete a ação persuasiva e não releva a eventual necessidade alheia, de que até serão desconhecedores. Acontece que sendo a decisão final dos municípios, que até têm a obrigação maior de conhecer os seus territórios no todo, a estes chegam as pressões dos autarcas de freguesia do seu partido ou então as que o próprio município faz em sentido inverso para que estes o passem a ser em próximo ato eleitoral (pois adivinhasse que continue a ser poder por mais um ou dois mandatos) ou a de “independentes” com o seu apoio.

Os autarcas de freguesia condicionam e deixam-se condicionar para ter esta e aquela obra, que creem necessária, como recompensa por atos, apoios passados ou futuros. São em número sem fim, a quantidade de autarcas que em recandidatura passaram a fazê-lo pelo(s) partido(s) no poder municipal, ou como “independentes” com o apoio deste(s) e não pelo(s) que originalmente se candidataram. O exposto é prática corrente das forças políticas com gestão de municípios. Tais atitudes são aqui e ali condenadas (por vezes de forma veemente, como sucedeu recentemente em município do Vale do Sousa, quando força política na oposição acusa o partido no poder municipal de “exercer inusitada coacção e pressão desmesurada, junto de funcionários e fornecedores da Câmara Municipal [...], bem como a pessoas que recorrem a serviços que carecem da intervenção do presidente do município, para que estes integrem as listas às juntas de freguesia. O Partido [...], igual a si mesmo, repete este *modus operandi* de quatro em quatro anos, usando e abusando do seu poder político: há 32 anos que o faz do

⁷¹¹ MANUELA GOMES, *As freguesias no contexto dos diferentes níveis...cit.*, pp. 84 e 85.

⁷¹² CARLOS JOSÉ BATALHÃO (relator), *As freguesias: um ano depois da reforma... cit.*, p. 150.

mesmo modo. Há 32 anos que falta ao respeito a inúmeras famílias [...]!”⁷¹³. Não é muito relevante quem se queixa e quem é visado, pois em município exatamente ao lado, acontece o inverso com as mesmas forças políticas, aqui em questão), pese sem resultados práticos, numa luta em que quem detém o poder municipal leva sempre vantagem pela maior capacidade persuasiva, claro às custas do erário de todos.

E afinal onde entram, onde ficam, as preocupações de coesão? Desde logo não parece sensato vir referir-se os maus exemplos do poder central, que os há e gritantes⁷¹⁴, como forma de não relevar os que acontecem com menor dimensão, por consequência envolvendo menores valores. Todos os valores são importantes independentemente do valor percentual que ocupem no bolo do Estado. A coesão terá de ser algo mais, ir mais longe, todos devem ter uma noção do todo e não de apenas o seu pequeno território. Esta realidade não é exclusiva da relação freguesias/municípios, pois o mesmo acontece (conforme exemplificado) na relação municípios/Estado.

A coesão territorial é um desafio de todos, que requer “a articulação, a cooperação e a coordenação entre estes “três” níveis, impõe-se, de modo a assegurar a sintonização dos vários interesses e, no caso das freguesias, criar escala e distanciamento relativo dos problemas, de modo a evitar uma visão desfocada por excesso de *zoom* da realidade”⁷¹⁵.

Assim, elas contribuíram e contribuem para minimizar as assimetrias, mas decididamente não são quem possa decidir o rumo, que as evite ou suprima. Sucede que as freguesias não têm poder de ação política que permita determinar o rumo através de mecanismos para que as mesmas se diluíssem ou ajudassem a inverter de forma decisiva a situação que se verifica. Logo “se assimetrias graves subsistem, deve-se a factores de ordem económica e política muito para além das possibilidades de acção dos órgãos de poder local”⁷¹⁶.

As freguesias, na melhor das hipóteses, poderão dar um simples e curto contributo ao serem elementos facilitadores e cooperantes na implementação de medidas e ações que se creiam possam ser utilizadas em prol do todo. Ainda pela sua capacidade de poder olhar o todo e com isso balizar as suas intervenções e solicitações, numa base que não seja, «mais e mais» ... Esperar que possam ir além disso, será tentar dar um passo maior do que a perna...

⁷¹³ JORNAL VERDADEIRO OLHAR, PSD Lousada acusa PS de “caciquismo”, 2 de março de 2021, <https://verdadeiroolhar.pt/2021/03/02/psd-lousada-acusa-ps-caciquismo/>

⁷¹⁴ Veja-se a variante que conduz para Cabeceiras de Basto a partir da saída da autoestrada em Arco de Baúlhe, edificada em altura de governo de cor política do autarca do município. A ter existido uma variante, esta deveria ter sido construída, o que ainda não o foi, para Celorico de Basto, de cor política oposta ao governo de então. Quem conhecer a situação compreenderá da justeza da afirmação, que é um, entre muitos e muitos, exemplo-prova de que a noção de coesão também é deficitária ao nível dos autarcas municipais.

⁷¹⁵ MANUELA GOMES, As freguesias no contexto dos diferentes níveis...cit., p. 85.

⁷¹⁶ JORGE MIRANDA, O Poder Local na Assembleia Constituinte... cit., pp. 187 e 188.

Por esta, entre outras motivações, crê-se como meritória e necessária a existência de entes supramunicipais que ajudem a olhar o território de forma mais homogénea e integrada, a diferentes níveis, como por exemplo a mobilidade ou o acesso a serviços públicos, entre tantos outros exemplos possíveis de aqui trazer e que dessa forma consigam (tentar) inverter o rumo, que conduza o país a uma efetiva coesão territorial.

2.6. A digitalização

2.6.1. Enquadramento

Após pouco mais de 20 anos desde o seu aparecimento de forma generalizada, vive-se o tempo da digitalização, do *online*, do virtual, em que “o território da Internet é uma rede imensa, onde os lugares do utilizador são criados pelo próprio, com base nas trocas simbólicas que efectua com os outros indivíduos e com o espaço. Neste sentido, desterritorialidade, imaterialidade, tempo-real e interactividade resumem as principais características do ciberespaço, que se afirma como a desterritorialização da sociabilidade. No universo virtual, o conceito de território é sinónimo de sistemas de representação/significação que atribuem sentido/identidade ao espaço”⁷¹⁷. O sentimento de pertença a uma comunidade em específico, vai-se diluindo, num processo que se crê progressivamente sem retorno...

Vejamos alguns dados, dos efeitos da digitalização.

2.6.2. Contributo ao conhecimento e participação

E será que a Internet pode ter um papel de relevo no envolvimento das comunidades e no aumento da participação cívica? Sabe-se que “não há ainda resultados conclusivos sobre a influência da internet em relação à participação dos cidadãos. Há estudos que mostram que a internet pode não ter um impacto directo e linear na participação cívica dos jovens, revelando que há outras variáveis em jogo, como a forma como usam os meios, os seus interesses, as suas motivações, bem como o papel e a importância dos media nas suas vidas. Alguns estudos indicam que os jovens que usam a internet principalmente como meio de informação, tendem a ter níveis mais elevados de participação, enquanto os que a usam sobretudo como forma de entretenimento revelam um menor envolvimento cívico. Em todo o caso, há algum consenso relativamente à ideia de que a internet tem um grande potencial para fomentar a participação das pessoas, mesmo que as actividades dominantes no ciberespaço sejam

⁷¹⁷ INÉS AMARAL, *Redes Sociais na Internet: Sociabilidades Emergentes...* cit., p. 60.

comerciais ou de entretenimento”⁷¹⁸. Pode ser que o tempo demonstre que «já que Maomé não vai à montanha, vai a montanha a Maomé» ...

2.6.3. Governo eletrónico

Esta expressão refere-se à utilização por órgãos de governo de “tecnologias de informação, que têm a capacidade de transformar as relações com os cidadãos, as empresas, e outros ramos do governo”⁷¹⁹, abrangendo e envolvendo cada vez mais pessoas e entidades, num processo imparável. Acontece pela utilização das denominadas novas tecnologias, que vão deixando de ter o carácter de «novas» (pese a evolução permanente) e vão assumindo um papel de presença constante e habitual na vida quotidiana de todos, a cada dia que vai passando.

Sabe-se que “as TIC podem melhorar a transparência, fornecendo acesso a informações, o que aumenta a responsabilidade das autoridades públicas, na melhoria da qualidade das mesmas, mas também dos cidadãos, que podem ter um maior controlo sobre o que o governo está a realizar e o quão bem o está a fazer ou não”⁷²⁰. Estudo realizado indica como conclusão, que “a dimensão dos recursos disponíveis, incluindo tanto recursos humanos como financeiros, é relevante em termos de desenvolvimento do governo eletrónico local” pelo que “qualquer reforma da administração pública deve ter presente essa referência”⁷²¹. Logo, crê-se por evidente que um conjunto de autarquias locais de menor dimensão (freguesias e eventualmente municípios) e numa perspetiva de gestão de recursos (humanos e económicos), terão provavelmente necessidade de se organizar, trabalhando em rede. Dessa forma, podem retirar melhor proveito das diferentes tecnologias, que o dia-a-dia vai dando a conhecer, assegurando a qualidade das ferramentas a disponibilizar ao cidadão, proporcionando assim maior qualidade e celeridade na relação do poder local com estes e até economicidade.

No presente já vai existindo, para além da constatação do óbvio (informação institucional disponibilizada *online*, correio eletrónico, ...), do incerto em legislação (por exemplo no CPA, e entre outros, os artigos: 14.º - Princípios aplicáveis à administração eletrónica, 61.º - Utilização de meios eletrónicos e 62.º - Balcão único eletrónico), de conclusões fruto de estudos ou da prática corrente das autarquias (municípios ou freguesias), muitos dados que permitem retirar ilações capazes de dar a conhecer o rumo, o amanhã, com benefícios para os cidadãos e a administração local, desde logo, pela simplificação administrativa.

⁷¹⁸ SARA PEREIRA, LUÍS PEREIRA E MANUEL PINTO, Internet e redes sociais - tudo o que vem à rede é peixe? Braga, 2011, p. 11.

⁷¹⁹ GONÇALO PAIVA DIAS, Governo eletrónico local: a dimensão é determinante? in: *A Reforma do Poder Local em Debate*, LUIS DE SOUSA, ANTÓNIO F. TAVARES, NUNO FERREIRA DA CRUZ E SUSANA JORGE (Organizadores), Lisboa, 2015, p. 137.

⁷²⁰ CARLOS ALBERTO DA SILVA VILAS BOAS, Poder Local e TIC. Cidades inteligentes - o advento de um novo modelo de governo local, Braga, 2019, pp. 72 e 73.

⁷²¹ GONÇALO PAIVA DIAS, Governo eletrónico local... cit., p. 141.

Percebe-se que “o ciberespaço existe e permite a existência do Mundo real onde vivemos. O grande problema é saber como vamos conceber a arquitectura do ciberespaço cívico, tal como fizemos com o Mundo real onde vivemos. [...] A questão já não é acerca de quem usa ou não o computador e a Internet, mas onde nos leva esta caminhada? A questão radica em saber como devemos desenhar um ciberespaço onde as questões da cidadania, da democracia, da justiça social são importantes”⁷²². Mesmo perante algumas incertezas, há a certeza de ser um caminho sem retorno, independentemente de como ele se fará...

2.6.4. As freguesias na Internet

Acredita-se que “hoje mais do que nunca, a era da digitalização está presente”⁷²³, e dentro desse pensar, a internet tem vindo a conquistar uma relevância progressiva na vida quotidiana de todos, quer numa perspetiva individual, quer institucional. De forma evidente o mesmo sucede no âmbito das freguesias, que estudos^{724,725} demonstram terem uma presença crescente de autarquias com sítio próprio. Assim, de 2005 para 2015, verifica-se uma subida muito significativa dessa presença, que vai sendo mais notória conforme a dimensão populacional vai aumentando. O estudo relativo a 2015 indica, entre muitos outros, dados que se entende por úteis partilhar: *i.* Percentagem de freguesias *online*: Taxa aproximada de 54%, que corresponde a cerca de 1660 freguesias com sítio próprio e que através dele disponibilizam a prestação de um conjunto de informações e serviços aos seus fregueses; *ii.* Maiores percentagens de freguesias por distrito: Viana do Castelo (79%), Lisboa (79%), Coimbra (79%), Setúbal (76%) e Faro (73%) são as de maior presença na internet e é fácil perceber que são do litoral do território continental; *iii.* Percentagem de freguesias *online* em função da dimensão populacional: 41% de 1388 freguesias até 1000 habitantes (pequenas); 58% de 1270 freguesias de 1001 até 5000 habitantes (médias); 77% de 320 freguesias de 5001 até 20000 habitantes (grandes); 96% das 113 freguesias com mais de 20000 habitantes (muito grandes). Verifica-se que a percentagem vai subindo conforme a dimensão populacional cresce; *iv.* Percentagem de freguesias com sítio que disponibilizam o orçamento *online*, em função da dimensão populacional: 4,54% de 1388 freguesias até 1000 habitantes (pequenas); 10,31% de 1270 freguesias de 1001 até 5000 habitantes (médias); 19,69% de 320 freguesias de 5001 até 20000 habitantes (grandes); 53,1% das 113 freguesias com mais de 20000 habitantes (muito grandes). Aqui um dado muito relevante é que a presença não é utilizada para de forma transparente se

⁷²² JOÃO BILHIM, A governação nas autarquias locais... cit., p. 53.

⁷²³ JOSÉ MACEDO, Comunicação, disponibilidade de serviços e marketing digital na autarquia e nas juntas de freguesia, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11719, 19 de fevereiro de 2021, p. 21.

⁷²⁴ LUÍS AMARAL e DAVID LEAL, A presença na *Internet* das juntas de freguesia portuguesas, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, ISABEL CELESTE FONSECA E JOAQUIM FREITAS DA ROCHA (Coordenadores), Braga, 2013, pp. 304 a 307.

⁷²⁵ JOÃO BAPTISTA DA COSTA CARVALHO, MARIA JOSÉ DA SILVA FERNANDES E PATRÍCIA GOMES, Anuário Financeiro das Freguesias Portuguesas, 2014, <https://pt.calameo.com/read/000324981a9447f85610f>

publicar o orçamento ou um conjunto de outros dados financeiros (execução orçamental, balanço, demonstração de resultados, plano plurianual de investimentos,...); *v.* Percentagem de freguesias com sítio que disponibilizam as taxas e os valores das mesmas *online*, em função da dimensão populacional: 8,14% de 1388 freguesias até 1000 habitantes (pequenas); 23,39% de 1270 freguesias de 1001 até 5000 habitantes (médias); 46,56% de 320 freguesias de 5001 até 20000 habitantes (grandes); 62,83% das 113 freguesias com mais de 20000 habitantes (muito grandes). Comparando com os dados partilhados em *iv.* constata-se que existe uma subida percentual para valores superiores ao dobro em três tipos de freguesias em função da dimensão. Pode ainda dizer-se que sabem como fazer para se publicar a relação das taxas e os valores cobrados por elas, mas depois têm dificuldade em saber como publicar dados financeiros da freguesia...

Perceciona-se que a presença das freguesias acontece, mas ainda conforme se indicava em 2015, não é plena, pese se acreditar que no período decorrido até ao presente, a percentagem tenha continuado a subir. Mesmo assim reconhece-se haver muitas que não o têm, a que acresce as que os têm informativamente desatualizados ou com outras carências, “mostrando total falta de cuidado e respeito para com os seus fregueses, mostrando que estagnaram no tempo ou simplesmente deixaram de se importar. Em pleno Século XXI, no qual o uso das redes sociais e da Internet é feito de forma massiva, com uma população cada vez mais ativa neste campo, não se entende esta lacuna em alguma Juntas de Freguesia. Nem site, nem informação, nem disponibilidade de processos que simplifiquem a vida dos seus fregueses, permitindo a sua não deslocação às instalações das mesmas. [...]. A era em que as pessoas se deslocavam às Juntas de Freguesia já passou, voltamos à era que nunca deveria ter ficado no esquecimento, a Era da Proximidade com o Cidadão. [...] O uso das redes sociais, a forma como se comunica, a forma como deixamos os fregueses terem uma voz, a forma como damos a conhecer uma freguesia, são todos aspetos relevantes e de uma importância extrema. E alguns ainda estão na idade da pedra”⁷²⁶.

A opinião aqui transcrita é importante por dois motivos de razões: a primeira porque reconhece a relevância da digitalização no tempo presente, a segunda, porque conclui que hoje a ida dos fregueses à sede da junta é muito menor, residual. Aliás, nesse mesmo sentido, o escreve e reconhece a União das Freguesias de Braga (Maximinos, Sé e Cidade), quando diz que em relatório de gestão e prestação de contas, que “o meio de comunicação preferencial com a edilidade é o correio eletrónico com o envio dos pedidos por esta via e a receção dos registos e informações também pela mesma via, fazendo com que os procedimentos sejam mais céleres. Recentemente o Município criou o portal do Balcão Único ao

⁷²⁶ JOSÉ MACEDO, Comunicação, disponibilidade de serviços e marketing digital... cit., p. 21.

qual as uniões e juntas têm acesso para consultar o andamento dos processos. A manutenção do *website* da União e Freguesias e da página do *Facebook* são primordiais e privilegiados para o contacto rápido com os utentes⁷²⁷. No mesmo sentido o afirma outra freguesia, quando diz que “no estreitamento de laços entre os fregueses e a autarquia, mantemos a aposta nos canais de comunicação mais céleres, tais como o site, newsletter e redes sociais”⁷²⁸.

É um caminho que com maior ou menor celeridade, se virá a afirmar na plenitude, numa exigência que será entendida como básica e com uma cada vez maior prestação de serviços e funcionalidades aos cidadãos de cada comunidade, que por sua vez irão aumentar previsivelmente o seu grau de exigência quanto à quantidade e qualidade de informação e serviços disponibilizados. O tempo, esse mesmo tempo, levará a uma não necessidade de duplicação de servidores para um fim comum, pois o digital pode estar concentrado, algures, a prestar um mesmo serviço a todos os portugueses, pelo que será expectável a dispensabilidade de alguns deles...

2.6.5. As redes sociais

A ideia de «rede social» “não é nova nem actual, na verdade, é um conceito usado há já mais de um século para designar as relações estabelecidas entre elementos de um determinado sistema social. Mais recentemente, ouvimos falar deste conceito aplicado à internet, querendo o mesmo significar uma estrutura constituída por pessoas ou organizações que partilham interesses, motivações, valores e objectivos comuns. Este sistema de rede é criado e mantido através da comunicação partilhada pelos seus membros”⁷²⁹. Esta ideia como escrito supra, tem aplicação às organizações de onde se incluem as autarquias locais, com presença regular nas principais redes sociais e utilizando-as como meio de comunicação, de maior ou menor interação com a comunidade. Sabe-se que as mesmas promovem a participação e envolvimento da comunidade, sucedendo que “a discussão crítica muitas vezes não existe. Efectivamente, a comunicação aberta pode transformar-se num ambiente ruidoso, com uma estrutura desorganizada. Serão, então, as redes sociais *online* formas anárquicas de participação? Não há regras formais para o comportamento nos espaços onde se formam estes grupos, caso contrário a sombra da censura e do controlo passaria a pairar sobre as esferas públicas que povoam a rede. No entanto, a pertença a um grupo habitualmente implica a adopção e o respeito por regras de conduta que permitem estabelecer identidades colectivas. O espaço público na Internet é complexo e multifacetado, não sendo

⁷²⁷ UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BRAGA (MAXIMINOS, SÉ E CIVIDADE)...cit., p. 16.

⁷²⁸ JUNTA DE FREGUESIA DE S. VICTOR, Plano de Atividades 2021, 21 de dezembro de 2020, p. 16, <http://www.juntasvictor.pt/documentos-assembleia-freguesia/>

⁷²⁹ SARA PEREIRA, LUÍS PEREIRA E MANUEL PINTO, Internet e redes sociais... cit., p. 4.

possível encontrar um ponto de equilíbrio num misto entre anarquia e a democracia da comunicação”⁷³⁰. Perceciona-se um risco acrescido.

Indiferente a esse eventual risco, “as pesquisas existentes nesta área indicam que as redes sociais têm sofrido um crescimento exponencial nos últimos anos e que a tendência é para que cresça e se intensifique a sua utilização. Alguns autores defendem que a internet pode fortalecer a participação da e na sociedade, pelo facto de criar, abrir e permitir mais e novos contextos de envolvimento e de mobilização social”⁷³¹. E nessa linha de presença em crescendo, seguem as autarquias locais que já contavam com a presença de 88,1% dos municípios no *Facebook*, isto no ano de 2013⁷³².

A pergunta que se poderá levantar é se as redes sociais são contributo para a “transparência da Governação Autárquica e até que ponto, estas, poderão funcionar como mecanismos de promoção de maior responsabilização dos agentes políticos locais e simultaneamente estímulo a uma maior participação e envolvimento dos cidadãos”⁷³³. A resposta é que este é um caminho que se faz caminhando, pois estudo realizado referia que os municípios “se encontram mais preocupadas em partilhar informação promocional e sobre eventos da região do que propriamente em partilhar informação sobre assuntos de interesse público e municipal, como por exemplo reuniões de câmara, obras públicas, aprovação de regulamentos e políticas públicas, concursos públicos, entre outros. [...] Estes dados vêm assim mostrar que existe ainda uma certa relutância por parte dos governos locais em falar pública e abertamente sobre determinados assuntos, preferindo não o fazer”⁷³⁴. Aparentemente a resposta é ... ainda não, mas vai-se nessa direção.

2.6.6. Os Espaços do Cidadão

O Capítulo IV, da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais), é dedicado às novas competências dos órgãos das freguesias, sendo que o art. 38.º, n.º 1 diz: “Os órgãos das freguesias têm as seguintes competências a descentralizar da administração direta do Estado: a) Instalar os espaços cidadão, em articulação com a rede nacional de lojas de cidadão e com os municípios; b) Gerir os espaços cidadão nos termos da alínea anterior.”

Por sua vez, o DL n.º 104/2018, de 29 de novembro de 2018, concretiza a forma como tal deve suceder e afirma serem objetivos dos Espaços do Cidadão complementar “a rede de atendimento de

⁷³⁰ INÉS AMARAL, *Redes Sociais na Internet: Sociabilidades Emergentes*, Covilhã, 2016, pp. 45 e 46.

⁷³¹ SARA PEREIRA, LUÍS PEREIRA E MANUEL PINTO, *Internet e redes sociais...* cit., p. 8.

⁷³² ANA RITA SOUSA GONÇALVES, *O Contributo das Redes Sociais Virtuais para a Transparência nos Municípios Portugueses: o Caso do Facebook*, Braga, 2013, p. 68.

⁷³³ ANA RITA SOUSA GONÇALVES, *O Contributo das Redes Sociais Virtuais...* cit., p. 68.

⁷³⁴ ANA RITA SOUSA GONÇALVES, *O Contributo das Redes Sociais Virtuais...* cit., p. 69.

serviços públicos, concentrando num único balcão diferentes serviços, através de atendimento digital assistido. Alarga-se, desse modo, o número de beneficiários de serviços públicos digitais, beneficiando igualmente da proximidade aos serviços, tendo em conta que a maioria destes espaços são instalados em colaboração com as freguesias”. Estes, conforme escrito atrás, estão já largamente disseminados por elevado número de freguesias do país. Ao ser um serviço de “atendimento digital assistido”, permite ultrapassar a exclusão de uma parte da população no âmbito digital, com francos benefícios para as próprias, deixando por exemplo de terem de se deslocar às sedes dos municípios ou distritos para terem de tratar de um conjunto alargado de serviços, como por exemplo a emissão ou renovação do cartão de cidadão. O apoio físico à prestação dos serviços é dado por funcionário, em regra, contratado em específico para esse fim e remunerado com verbas vindas do município⁷³⁵.

Está-se em presença de mais um passo (ou vários em simultâneo) de um caminho que se faz caminhando. Adivinha-se num futuro, não muito distante, que cada um passará a realizar uma parte do necessário para ter acesso a esses serviços, por modo próprio, a partir dos seus... próprios equipamentos. Em suma, percebe-se que a digitalização, a tecnologia ao serviço do homem, funciona como um facilitador, tornando o longe... perto, e o inacessível... alcançável.

2.6.7. Voto eletrónico

Hoje a grande maioria da população só se desloca à sede da junta de freguesia aquando de atos eleitorais (apenas os que cumprem o seu dever cívico), quando os mesmos ocorrem nesse espaço. E amanhã continuará a ser assim?

A elevada e crescente taxa de abstenção em todo o tipo de atos eleitorais, tem sido alvo de atenção e alguma preocupação, gerando um conjunto de sugestões, destacando-se de entre elas a possibilidade de se poder instituir o voto eletrónico, como elemento facilitador, conducente a uma maior participação cívica. Havendo defensores de tal possibilidade quando afirmam que “a covid 19 fez emergir o teletrabalho e transformou a digitalização numa inevitabilidade. A democracia tem de acompanhar este novo (e irreversível) tempo, criando condições para implementar o mais rapidamente possível o voto eletrónico. Existe tecnologia disponível capaz de concretizar o exercício do voto através de meios digitais. No entanto, parece haver falta de vontade política para materializar este objetivo que até poderia desempenhar um papel relevante na diminuição da taxa de abstenção. Cercados pelo curto prazo, os partidos políticos têm dificuldades em pensar além dos ciclos eleitorais, menorizando assim a política

⁷³⁵ Como exemplo a freguesia de Aguiar de Sousa, no município de Paredes.

enquanto instrumento de organização e administração do estado. O voto eletrónico é o contrário da velha política palaciana que se pratica em Portugal”⁷³⁶.

Nessa linha de pensamento realizou-se experiência recente (eleições para o Parlamento Europeu em 2019) no distrito de Évora.

Já em março do corrente ano, a CNPD deu a conhecer o seu parecer acerca da experiência em moldes e termos claros e que apresenta conclusões que no geral se podem classificar como tendo o processo de ser alvo de muitos cuidados. Assim a CNPD defende que, “sendo, ainda hoje, controversa a robustez dos sistemas de voto eletrónico e tendo sido detetadas insuficiências relevantes, durante o projeto-piloto conduzido em 2019, a CNPD recomenda que qualquer evolução no sentido da implementação do voto eletrónico seja precedida de um rigoroso escrutínio prévio da tecnologia a utilizar e das medidas de segurança (técnicas e organizativas) previstas. Neste domínio, torna-se igualmente imprescindível, de acordo com o definido no RGPD, conduzir uma efetiva e exaustiva avaliação de impacto sobre a proteção de dados que permita antecipar os desafios que se poderão colocar à salvaguarda deste direito fundamental deve ser devidamente ponderada à luz das normas de proteção de dados”⁷³⁷.

Na véspera do ato eleitoral acima referido a Associação D3 - Defesa dos Direitos Digitais, fez publicar um cuidado e extenso comunicado, onde releva a sua desconfiança quanto à possibilidade de implementação de tal método, em tempos próximos, pois afirmam que “não podemos apoiar um processo eletrónico que põe em risco o direito ao voto livre e em consciência, e por isso secreto, em eleições transparentes e fiscalizáveis por qualquer cidadão. O voto eletrónico - pelo menos por enquanto - oferece grandes perigos e poucas ou nenhuma vantagens. De futuro será fundamental que toda a sociedade possa discutir amplamente o tema e assim dar resposta aos desafios que a possibilidade do voto eletrónico coloca, por forma a chegar a um consenso sobre a sua utilização - consenso esse que deverá ser pelo menos tão forte quanto o consenso existente sobre os métodos tradicionais. Para tal é necessário que toda a informação esteja ao dispor dos cidadãos de forma absolutamente transparente”^{738,739}.

⁷³⁶ CELSO FILIPE, “Fazedores De política”, in: *Jornal de Negócios*, 15 de fevereiro de 2021, p. 3.

⁷³⁷ CNPD - COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS, Parecer/2021/30, 16 de março de 2021, p. 16, <https://www.cnpd.pt/comunicacao-publica/noticias/voto-eletronico-cnpd-defende-rigoso-escrutinio/>

⁷³⁸ ASSOCIAÇÃO D3 - DEFESA DOS DIREITOS DIGITAIS, Vamos refletir sobre ... o Voto Electrónico, 25 de maio de 2019, <https://direitosdigitais.pt/comunicacao/noticias/76-vamos-reflectir-sobre-o-voto-electronico>

⁷³⁹ Em complemento, a D3 afirma ainda que “**Não existe uma solução teórica** Num processo de voto em papel, a confiança de que o nosso voto foi contabilizado correctamente advém do facto de haver múltiplas pessoas e entidades envolvidas na recolha e na contagem dos votos que têm interesses opostos e que cooperam entre si mas também se vigiam uns aos outros: um voto mal contado a favor de um é um voto perdido por outro. Traduzir este processo para um sistema eletrónico não é trivial. Apesar de vários avanços científicos na área, não existe ainda solução teórica satisfatória para este problema. **Mas mesmo que existisse, seria certamente impraticável** Encontrada tal solução teórica, seria ainda preciso garantir que a sua implementação fosse 100% correcta, rastreável e segura. Quanto mais centralizado um sistema, maior o risco de uma falha total. Com o voto em papel, uma concertação por parte de um grupo que queira falsificar votos conseguiria afectar apenas uma muito pequena parte da contagem. Empreender esforços de fraude a um nível que permitisse impacto significativo implicaria envolver muitas centenas de pessoas no esquema, o que torna tal hipótese

Percebe-se que a adoção de tal medida de forma generalizada, deve ser alvo de cuidadosa e atenta análise quanto aos méritos e riscos que daí possam resultar. Pois parece que passa a ser um sistema não tangível e daí suscetível de poder gerar controvérsia quanto à veracidade e transparência dos resultados. O tema da confiança “é, aliás, central. Enquanto com o voto físico qualquer pessoa pode escrutinar a recontagem (estamos a falar de uma tecnologia consolidada - uma cruz num papel), no voto eletrónico transferimos essa responsabilidade para especialistas, que têm de saber usar sistemas complexos cujo controlo escapa à quase totalidade dos eleitores. O que ameaça a credibilidade dos resultados. Acima de tudo, qualquer ‘bug’ pode afectar o resultado e, em contraste absoluto com o voto físico, basta uma pequena vulnerabilidade no sistema para comprometer toda uma eleição”⁷⁴⁰.

Em suma, por pensar próprio e alheio, crê-se não ser ainda, hoje, ou num espaço temporal de vários anos, o rumo a seguir e uma das soluções para aumentar a participação cívica, pela colocação da tecnologia e/ou a digitalização como contributo para a melhoria do poder local, mas será um facto algures no tempo.

2.6.8. O Plano de Ação para a Transição Digital

É já em plena pandemia que o Plano de Ação para a Transição Digital é aprovado em Conselho de Ministros, em 2020. Sucede que apressou a “transformação digital que já está em curso, e que deverá ser vista, definitivamente, como um processo de humanização da tecnologia e como uma oportunidade, fundamental, para reinventar o funcionamento e a organização do Estado”⁷⁴¹.

Este plano, que abrange 12 medidas, refere que, “na era da quarta revolução industrial, o Portugal Digital assume-se assim como o motor de transformação do país. Através da capacitação digital das pessoas, da transformação digital das empresas e da digitalização do Estado, o Portugal Digital vai acelerar Portugal, sem deixar ninguém para trás, e projetar o país no Mundo”⁷⁴². E dentro dessa linha de pensamento uma das medidas vai de encontro à inclusão digital de adultos (Medida n.º 3) através do “desenvolvimento de um projeto educativo de inclusão digital de um milhão de adultos infoexcluídos no prazo da legislatura, assente numa rede nacional de 10 000 jovens voluntários e de 950 centros de formação. Os conteúdos básicos formativos abrangidos no programa envolvem, entre outros, a criação

praticamente em mera hipótese académica. Com o voto eletrónico (assumindo que o mesmo sistema de voto eletrónico venha um dia a ser utilizado por grande parte da população), bastará uma única vulnerabilidade no sistema para comprometer toda uma eleição. **O que levaria à desconfiança no sistema** Por fim, mas não menos importante, todo o cidadão deve poder compreender ele próprio o funcionamento do sistema eleitoral do país, qualquer que seja o sistema, por forma a ter suficiente confiança de que este está em conformidade com a lei. Uma solução digital será sempre uma solução demasiado complexa, mesmo para os eleitores mais esclarecidos, o que irá inevitavelmente trazer desconfiança ao processo legislativo e aos seus resultados por parte de quem tenha resultados inferiores ao que esperava”.

⁷⁴⁰ PEDRO ADÃO E SILVA, A propósito do voto eletrónico, in: *Jornal Record*, Ano 72, n.º 15302, 24 de março de 2021, p. 17.

⁷⁴¹ MANUEL BARROS, A pandemia, a transição digital e a nova gestão pública, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11735, 7 de março de 2021, p. 22.

⁷⁴² RCM n.º 30/2020, de 21 de abril de 2020, F - Considerações finais.

e gestão da conta de correio eletrónico, a capacidade de pesquisa *online*, a consulta e utilização de serviços públicos digitais, o acesso a serviços como homebanking ou o acesso a redes sociais”⁷⁴³. Este será um passo para diluir o número de cidadãos fora do Mundo digital, com todas as consequências positivas que se adivinham. Tal originará, entre muitas outras coisas, uma menor necessidade de presença física em sede de junta para pedir auxílio num conjunto de situações como ainda hoje sucederá, pese os Espaços do Cidadão, já estarem a contribuir para o apoio ao “atendimento digital assistido”.

Dado interessante é o que consta de Estudo da União Europeia relativo a 2020, em que é dado a conhecer o Índice de Economia e Sociedade Digital (DESI)⁷⁴⁴ em que fica a saber-se que apenas 26% dos trabalhadores portugueses têm as chamadas competências digitais na ótica do utilizador, sendo que a média europeia se cifra nos 28%. Este caminho de inclusão tem vindo a ser percorrido de forma gradual, em crescendo, em Portugal, na Europa e no Mundo, cujo fim irá acontecer quando não houver infoexcluídos.

Fica claro que se vive “um contexto e uma racionalidade, que vão determinar o novo modelo de gestão pública, utilizando o potencial das tecnologias da informação e comunicação, como o motor da metamorfose do edifício burocrático, mais amigável para a economia e os cidadãos. Um novo paradigma que procura reabilitar a Administração Pública e os funcionários públicos, colocando-os no centro da relação do poder político-administrativo, para restaurar a confiança nas instituições e nos seus actores e, conseqüentemente, numa melhor democracia, se o cidadão for assumido como verdadeiro foco da revolução digital”⁷⁴⁵.

É o contexto e racionalidade acima apresentados que faz crer ser este um caminho sem retorno, o da aproximação digital aos serviços, dispensando progressivamente a presença física, como se vai percebendo a cada dia que passa, conforme um de muitos exemplos possíveis o comprova, na urbana Freguesia de S. Victor (Braga), que já recebe hoje uma larga maioria das comunicações com os seus fregueses, por via digital e em muito menor percentagem por via presencial.

2.6.9. *Smart Cities* – cidades sustentáveis

As cidades integram entes do poder local. Os desafios do presente, perante o aumento da densidade populacional urbana, incluem a utilização de conceitos inteligentes que proporcionem pelo uso da tecnologia no processo de planeamento, territórios urbanos criativos e sustentáveis. Apesar de

⁷⁴³ RCM n.º 30/2020, de 21 de abril de 2020, Medida n.º 3 - Denominação: Programa de Inclusão Digital de Adultos.

⁷⁴⁴ SECRETARIA-GERAL DE ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL, Comissão Europeia - Resultados do Índice de Economia e Sociedade Digital 2020 (DESI), <https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/comissao-europeia-resultados-do-indice-de-economia-e-sociedade-digital-2020-desi-span-classnovo-novospan.aspx>

⁷⁴⁵ MANUEL BARROS, A pandemia, a transição digital e a nova gestão pública... cit., p. 22.

ser um conceito relativamente recente e ainda algo indeterminado, já conquistou e continua a conquistar, como assunto relevante, a atenção de quem gere e se preocupa com o desenvolvimento harmonioso de uma cidade.

O conceito de cidade inteligente e sustentável representa sistemas de pessoas interagindo e usando energia, materiais, serviços e financiamento para incrementar o desenvolvimento económico e a melhoria da qualidade de vida. Índice existente em Espanha considera em 10 parâmetros o nível de inteligência de uma cidade: governança, administração pública, planeamento urbano, tecnologia, o meio-ambiente, conexões internacionais, coesão social, capital humano e a economia.

Vai-se vendo a ideia evoluir, sabendo-se como e onde atua, pese a dificuldade em qualificar, “definir juridicamente o conceito”⁷⁴⁶. Sendo identificado um conjunto de áreas como: a eficiência energética, a sustentabilidade na mobilidade (transportes), melhoria da coesão social, integração de serviços eletrónicos, assim como a incorporação de instrumentos de medição do cumprimento de parâmetros de gestão eficiente dos recursos públicos. Acredita-se que os princípios da transparência e boa-administração, hão de estar presentes na configuração jurídica do conceito⁷⁴⁷. Este é mais um indicador de rumo, de utilização da tecnologia, em plataformas integradoras que “fornecem um interface único para a gestão de toda a cidade”⁷⁴⁸, em prol das comunidades, dos fregueses.

Fica perceptível que, também aqui, a tecnologia poderá ser e ter um forte contributo de aproximação às populações essencialmente urbanas (onde também há fregueses), pela simplificação de procedimentos e acesso a um lato conjunto de informações, pelo planeamento adequado, pela eficaz gestão dos recursos disponíveis da urbe e dos diferentes serviços que a mesma apresenta. Tudo somado, originará e terá como resultado uma melhor sustentabilidade perante o meio e uma melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, sendo estes dois itens não despicientes em pleno século XXI... sendo que parece claro que acabará por ser também, e em acrescento, um fator de esvaziamento do papel das freguesias, consideradas tal como as conhecemos hoje.

2.7. Mais de três mil freguesias - um único regime

Muito do escrito até aqui já evidenciou que a realidade das freguesias é muito distinta. O seu elevado número, que supera as três mil, favorece a diversidade e variedade, observável por uma

⁷⁴⁶ MARIA LUISA GOMEZ JIMÉNEZ, Smart-cities: Inexistencia de una definición jurídica, in: *VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Fuerteventura, 2016, pp. 839 a 843.

⁷⁴⁷ MARIA LUISA GÓMEZ JIMÉNEZ, Smart-cities... cit., pp. 839 a 843.

⁷⁴⁸ CARLOS ALBERTO DA SILVA VILAS BOAS, Poder Local e TIC. Cidades... cit., p. 96.

multiplicidade de realidades (“sociológicas, geográficas e demográficas”⁷⁴⁹), nomeadamente: diferenças notórias das de meio urbano *vs.* as de meio rural; áreas geográficas que não chegam a 1 km² até às que ultrapassam os 800 km²; populações que vão das algumas dezenas de habitantes, às dezenas de milhar (a maior com mais de 60 mil habitantes). A ANAFRE acredita ser necessário existir o reconhecimento à diferenciação e a propósito da Lei de Finanças Locais, afirma que deveriam ser considerados outros parâmetros como critérios diferenciadores e que ajudem a combater “problemas de coesão social de outra ordem mas também importantes como, por exemplo, o índice de desenvolvimento social da freguesia, o número de edifícios ou a taxa de desemprego. Tem de se encontrar critérios mensuráveis e fatores de discriminação positiva [...]”⁷⁵⁰. Em função do descrito parecia pertinente a perguntas formulada já há quase 10 anos, aquando da discutida reorganização administrativa do poder local (na verdade teve repercussões posteriores apenas nas freguesias): “não será também este o momento adequado para reinstaurar a classificação dos municípios e das freguesias, fazendo-lhes corresponder estatutos diferenciados, em função da respectiva tipologia (devidamente reajustada)?”⁷⁵¹

Na verdade, perante realidade tão divergente e em que se torna óbvia a dificuldade de “*salvaguarda das especificidades locais*”⁷⁵², a quase “uniformidade do seu enquadramento legal, designadamente ao nível das competências, [...], nem sempre tem permitido uma adequada resposta às expectativas das populações nem a prossecução, por parte dos seus governantes, dos atuais desafios de gestão local de eficiência e boa administração”⁷⁵³. Nesse contexto acredita-se “que as Freguesias devem ter um destino diverso no conjunto português, conforme a realidade territorial, a geografia, a cultura, a economia, a sociedade, os recursos e até as vontades e experiência dos cidadãos”⁷⁵⁴. Este regime de quase uniformidade (existe a exceção para as freguesias de Lisboa com um estatuto distinto - Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro), deixa espaço para que se trate por igual o que é diferente. E isso tem inteira aplicação às freguesias urbanas, sendo que é precisamente sobre estas, que com maior acuidade se questiona a necessidade da sua existência. Autor crê que as mesmas “não se diferenciam muito das restantes em termos de missão (resolver ou ajudar a resolver problemas resultantes das relações de vizinhança). Não é o facto de as relações dentro das cidades serem cada vez mais impessoais e de haver nelas grande mobilidade que deve levar a menorizar as freguesias. Elas são, pelo contrário, necessárias para melhorar as relações pessoais dentro das cidades e para resolver problemas de

⁷⁴⁹ MANUELA GOMES, *As freguesias no contexto dos diferentes níveis...cit.*, p. 79.

⁷⁵⁰ ANAFRE - Documento de Orientação Estratégica do XV Congresso Nacional da ANAFRE, Freguesia - Novos Desafios, in: *As Freguesias na Organização do Estado - Um Património Nacional*, CARLOS JOSÉ BATALHÃO (Coord.), Lisboa, 2016, p. 359.

⁷⁵¹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local, lição de 04 de novembro de 2011, no Módulo “A interioridade no tempo e no espaço”, no I Curso pós-graduado sobre Direito da Interioridade, Bragança, 2011, p. 25.

⁷⁵² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *As Freguesias em Portugal... cit.*, p. 86.

⁷⁵³ MANUELA GOMES, *As freguesias no contexto dos diferentes níveis...cit.*, p. 79.

⁷⁵⁴ ANTÓNIO BARRETO, *As Freguesias e a regionalização... cit.*, pp. 49 e 50.

vizinhança que também nelas ocorrem (arranjos de ruas e passeios, espaços de lazer, manutenção da iluminação pública, segurança de circulação e tantos outros)”⁷⁵⁵. Particularmente acredita-se que a elevada dimensão populacional lhes retira a sua faceta característica de serem “a autarquia base, a mais próxima dos cidadãos, que assenta em laços de identidade, proximidade, conhecimento mútuo e relações de vizinhança”⁷⁵⁶, pois perdem capacidade de ação e os exemplos citados são por norma, tarefas assumidas na sua resolução pelo município, conforme o diz no seu plano de atividades para 2021, a maior freguesia do Minho: “continuaremos a debater-nos pelo justo tratamento entre as autarquias freguesias, solicitando ao Município de Braga que nos possa conferir algumas competências, através de delegação, dada a necessidade de celeridade de atuação em alguns problemas e pela priorização de tarefas [...]. Quase diariamente, somos solicitados para intervir em casos de falta de limpeza e higiene no espaço público, ou mesmo por estar muito degradado, nomeadamente os passeios e vias. Há uma insuficiência de atuação na pintura de passadeiras e do mobiliário urbano. A demorada resposta a estas questões leva ao descrédito, por parte da população, da nossa capacidade de realização. Pela vontade de fazermos mais e melhor, a Junta de Freguesia de S. Victor mantém a sua disponibilidade para acolher novas responsabilidades”⁷⁵⁷. Parece ficar claro que o papel da freguesia urbana, fica e está muito centrado na intermediação dos problemas, com significado, da sua comunidade junto do município.

A prática demonstra que as freguesias estão dotadas de um “regime jurídico disfuncional”⁷⁵⁸, quase que uniforme, que a todas engloba, no que é entendido como “um derradeiro *legado francês* que importa erradicar”⁷⁵⁹. Existe apenas um conjunto de pequenas diferenças no tratamento entre elas, visível a vários níveis, como na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Lei de Finanças Locais) com atribuição de valores em função de critérios que consideram a população e a área (pese como visto s entender poderem os mesmos ter outros critérios), ou na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (Lei das Autarquias Locais) em que se abre a possibilidade de eleição em plenário (esta por decorrência do incerto na CRP) ou órgãos com número de eleitos em função dos habitantes de cada da freguesia ou município (aplica-se a todos os órgãos). Fica relativamente evidente que o estatuto que as acolhe, pretendeu dar-lhes a paridade, que lhes conferisse a dignidade desejada. Verifica-se com o decorrer dos anos, que acabou por se tornar em sim mesmo, um elemento de constrangimento, ao tratar por igual o que é diferente, não levando tão longe quanto o devido a “diferenciação positiva”⁷⁶⁰. Verifica-se que fomos pioneiros ao

⁷⁵⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A reforma territorial e funcional das freguesias... cit., p. 97.

⁷⁵⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As Freguesias em Portugal... cit., p. 86.

⁷⁵⁷ JUNTA DE FREGUESIA DE S. VICTOR, Plano de Atividades 2021, 21 de dezembro de 2020, p. 9, <http://www.juntasvictor.pt/wp-content/uploads/2021/01/Plano-de-atividades-para-2021.pdf>

⁷⁵⁸ DALILA ARAÚJO E TERESA RODRIGUES, As freguesias na organização... cit., p. 35.

⁷⁵⁹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Dez questões em torno... cit., p. 67.

⁷⁶⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, As Freguesias em Portugal... cit., p. 87.

redimensionar os municípios, em 1836, muito antes de outros adotarem semelhante caminho, no nível aqui em referência, estamos em contraciclo com “uma crescente perda de uniformidade no regime local (como comprova a evolução registada, por exemplo, na Itália, em 1993, na Grã-Bretanha em 1998 ou na Espanha em 2003)”⁷⁶¹. Logo, faz sentido, ainda mais hoje, a “necessidade imperiosa de diversificação. A variedade de destino das freguesias [...] é um dos projectos mais interessantes para o futuro da Administração portuguesa e do sistema autárquico”⁷⁶².

A dificuldade em quebrar preconceitos, assumindo a distinção que as caracteriza, dotando-as de “soluções jurídicas flexíveis”⁷⁶³, acabou por se transformar num limitador ao cumprimento dos seus fins.

⁷⁶¹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 45.

⁷⁶² ANTÓNIO BARRETO, *As Freguesias e a regionalização...* cit., p. 50.

⁷⁶³ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 58.

Cap. 3 - HOJE: NOVE PERGUNTAS, UMA SÓ RESPOSTA

3.1. Enquadramento

Na data presente existem 3091 freguesias (antes da reorganização em 2013 eram 4259), com uma área média de 29,8 km² (antes 21,7 km²) e cerca de 3400 habitantes por cada (antes eram cerca de 2500 habitantes por freguesia)⁷⁶⁴. Este é o retrato, algo enganador, a partir das médias e que não deixam transparecer a realidade e as enormes diferenças de muitas em relação a quase outras tantas. Vejamos as diferentes perguntas, e possíveis respostas, que se entende por necessárias para aferir o posicionamento das freguesias perante os seus fregueses, os municípios e o próprio Estado.

3.2. A comunidade reconhece a paridade constitucional das autarquias locais?

A Constituição em 1976, dotada de um espírito revolucionário e bons princípios, atribui paridade às diferentes autarquias locais, sendo de tal exemplo concreto, a não consideração das freguesias como integradas nos municípios, como ocorria até então. “Do ponto de vista jurídico, é o princípio da autonomia local a norma base em que assenta o seu estatuto”⁷⁶⁵, a exemplo do que ocorre com os municípios.

Importa tentar perceber se o quotidiano as trata, às autarquias locais (municípios e freguesias), com relevância idêntica, na forma como lhes é facultado, reconhecido e disponibilizado, o acesso à autonomia local prevista constitucionalmente. Dentro deste quotidiano invocado, cabe a prática política, mas também a prática dos estudiosos e pensadores, das questões envolvendo as autarquias locais.

A conduta política já foi algo dissecada neste estudo (a cláusula aberta de competências que deixa para as freguesias praticamente e só, simples tarefas, tornando o espaço de intervenção apenas residual; a recente Lei de Descentralização de competências, que pouco abrange as freguesias, pois quase nada transfere e no que o faz, deixa ao município a possibilidade de «veto»; a comprovada reduzida autonomia financeira; a dependência do município para quase tudo; entre outros itens que poderiam ser elencados) pelo que se passa a dar atenção aos diversos autores que se referem a autarquias locais, mas esquecendo ou considerando como menores as freguesias, nos atos, palavras, escritos ou obras. Há um conjunto de exemplos, desde autarcas, a académicos, políticos e outros pensadores, do que a prática demonstra, relativamente ao tratamento ou importância dada às freguesias e que vai desde o

⁷⁶⁴ GRUPO TÉCNICO PARA A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA REORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DAS FREGUESIAS, Relatório de avaliação... cit., p. 39.

⁷⁶⁵ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Dez questões em torno... cit., p. 58.

reconhecimento da sua pouca ou menor relevância, até à própria e completa omissão das freguesias nos seus comentários ou trabalhos acerca das autarquias locais⁷⁶⁶. Em jeito de curta síntese, CARLOS MORAIS GAIO, afirmava que, e por oposição aos Municípios, “... as freguesias continuam confinadas em estreitos limites”. Elencava ainda virtudes na atividade das Autarquias Locais, “mas também continuam a manter-se limitações notórias, tanto no grau de autonomia financeira como nas capacidades técnicas [...]”⁷⁶⁷; CASALTA NABAIS, escreveu por sua vez que “a freguesia, embora formalmente constitua uma autarquia independente da formada pelo município em que se integra, materialmente, porém, não passa de uma estrutura de desconcentração personalizada do respectivo município”⁷⁶⁸ e por fim cita-se a União das Freguesias de Braga (Maximinos, Sé e Cividade), que no seu relatório de atividades escreve serem as freguesias “o parente pobre da administração pública, a quem não é dado o devido valor”⁷⁶⁹.

A prática demonstra não haver ninguém que lhe reconheça a paridade formal (além do que a CRP prevê) ou informal, condizente com a que lhes é atribuída constitucionalmente, sendo até esquecida ou ignorada em análises que englobam o poder local ou as autarquias locais. Há somente um reconhecimento do potencial, do supostamente possível, do eventual mérito das freguesias, todos reconhecendo a centralidade e relevância dos municípios. As freguesias colhem gestos e afagos de

⁷⁶⁶ A obra (365 páginas), cuja coordenação integra Paulo Trigo Pereira, Rui Dias e Miguel Almeida, intitulada “Autarquias Locais - Democracia, Governação e Finanças”, pese o nome, nada aborda ou trata sobre as freguesias, dedicando apenas os seus conteúdos aos municípios; As meritórias e relevantes “Jornadas dos 40 anos do Poder Local” que aconteceram na Universidade do Minho, deram posteriormente à estampa livro com diferentes artigos, todos eles com as autarquias locais ou poder local no título. Naqueles, são três (“Organização e funcionamento dos órgãos das autarquias locais”, “Atribuições e competências das autarquias locais” e “40 anos de finanças locais democráticas: o balanço possível”), em que sendo possível tratar-se da realidade de municípios e freguesias, praticamente nada se encontra sobre as últimas; José Casalta Nabais na sua obra “A Autonomia Financeira das Autarquias Locais”, dedica espaço na ordem das trinta páginas para tratar das receitas dos municípios e de três para a mesma temática relativa às freguesias. Parece ser uma disparidade considerável, pese as diferenças óbvias entre umas e outras; Diogo Freitas do Amaral escreve que “a regra, hoje, implica a conjugação de intervenções de várias entidades e, no caso português, pelo menos de duas - o Estado e o município -, no futuro, decerto três - Estado, região e município. Quererá isto dizer que, nestes casos, tudo quanto se pode assegurar às autarquias locais é um *direito de participação*? Pensamos que não”⁷⁶⁶. Na citação em apreço o entendimento de autarquias locais não considerou as freguesias; Luís Braga da Cruz, afirmava em prefácio de obra sobre a administração local, que “progressivamente, o Poder Local foi assumindo as suas atribuições com generalizado reconhecimento por parte dos eleitos. Os municípios foram-se apetrechando de capacidade técnica e dotados de suficiência financeira, o que lhes permitiu combater com um rigor muito aceitável o défice endémico em matéria de equipamentos urbanos e de redes de infra-estruturas básicas”⁷⁶⁶. Neste exemplo o poder local apresenta-se confinado aos municípios; José de Melo Alexandrino, afirma que “apesar de hoje em dia o ordenamento providenciar uma série de ferramentas reabilitadoras da freguesia como ente territorial autárquico, não se pode excluir que algumas delas continuem a ser *autarquias locais aparentes*”⁷⁶⁶; António Cândido de Oliveira, a propósito de democracia local e das exigências que se lhe colocam relativamente ao seu exercício, escrevia, “vejamos as respetivas exigências, dando particular atenção à autarquia local município por ser a mais significativa em múltiplos aspectos, desde logo no que respeita aos poderes que lhe estão conferidos”⁷⁶⁶. Pelo exposto verifica-se um reconhecimento de um papel menor, relativamente aos municípios, acrescentando num outro momento que “as freguesias vivem numa grande dependência dos municípios não dispoñdo praticamente de pessoal próprio e possuindo escassos meios financeiros.” Concluiu afirmando que “esta situação das freguesias não corresponde ao programa constitucional”⁷⁶⁶; António Francisco de Sousa, afirmava “que a freguesia enquanto autarquia local tem um peso secundário” e fundamenta que tal se fica “a dever aos poucos poderes legais e meios humanos, técnicos e financeiros de que dispõe [...] vivendo praticamente dos subsídios que as câmaras municipais lhes possam dar”; Manuela Gomes, reconhece que “os municípios têm (apesar de formal e legalmente assim não ser) alguma “supremacia” política relativamente às freguesias”. Veja-se que a própria autora o nega e o confirma; José Gonçalves Sapinho, então presidente da ANAFRE, afirmava no início dos anos noventa, “é aviltante para um autarca de uma Freguesia ver a sua função reduzida, na prática, a mero pedinte e, na melhor das hipóteses, a mero intermediário”; António Sousa Franco, não se referindo a intermediação, seguia a mesma linha de pensamento, quando falava que “uma certa articulação entre a freguesia e concelho sempre será necessária, tanto no meio urbano como no meio rural. Ponto é que essa articulação não se traduza numa dependência absoluta da freguesia relativamente ao concelho, como hoje sucede, e no prático esvaziamento das atribuições das freguesias”; Jorge Sampaio ia em sentido idêntico e afirmava que “os eleitos locais são porta-voz e mediadores dos interesses das comunidades”; Diogo Freitas do Amaral, afirmava o quão relevante é “o papel que as Freguesias desempenham como elo de ligação entre as populações e as Câmaras Municipais, por vezes muito distantes das pessoas sobretudo nas zonas rurais. [...] A minha ideia fundamental [...] é que só vale a pena manter a Freguesia e reforçar o seu papel se nós, através de um estudo adequado, conseguirmos encontrar um conjunto razoável de funções que possam ser transferidas do Município para a Freguesia com os respectivos recursos financeiros”.

⁷⁶⁷ CARLOS MORAIS GAIO, A mudança organizacional nas Autarquias Locais... cit., pp. 29 a 34.

⁷⁶⁸ JOSÉ CASALTA NABAIS, a Autonomia Financeira das Autarquias Locais... cit., pp. 130 e 131.

⁷⁶⁹ UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BRAGA (MAXIMINOS, SÉ E CIVIDADE) ... cit., p. 16.

simpatia, como, por exemplo, se gosta dos clubes desportivos ditos «pequenos», mas toda a atenção é dada aos ditos «grandes». Conclui-se pela não existência de um reconhecimento paritário efetivo, perante os que se encontram do lado de fora da instituição freguesia, pese as acompanharem, estudarem e por elas nutrirem um respeito e carinho sem fim. Assim, a resposta à pergunta formulada, na linha de pensamento seguida, só pode ser mesmo um «não».

3.3. Existirá uma freguesia para cada comunidade (lugar)?

A reorganização administrativa de 2013 foi marcante, desde logo por aplicada a todo o continente e também pelo «ruído» gerado em torno da mesma, fruto de discordâncias quanto à razoabilidade do modo e forma em que sucedeu e que originou imensas agregações de freguesias. Na verdade, já há lugares populacionais agregados desde há muitos anos, formal e informalmente. Assim, e a título de mero exemplo, no distrito do Porto, já se verificou no concelho do Marco de Canaveses agregações entre freguesias (meados do século XIX) que vigoraram até à reorganização de 2013 (Ex: Alpendurada e Matos; Banho e Carvalhosa e Várzea da Ovelha e Aliviada). Por sua vez no concelho de Odemira (o de maior área do país com 1720 km²), a freguesia de São Teotónio com uma área total de 347 km², tem diversos lugares que distam da sede de junta, um número considerável de quilómetros (Azenha do Mar - 12,8 km, Carvalhal - 11 km, Relva Grande - 9,6 km ou Brejão - 8,9 km, entre outros exemplos). Exemplo ainda mais notório é o da freguesia do Torrão, no concelho de Alcácer do Sal, com 372 km², que possui lugares que distam da sede de junta, em média o dobro dos antes citados (Mil Brejos - 22,6 km, Casa Branca - 19,2 km, São Romão do Sado - 17,8 km)⁷⁷⁰. Se se socorreu de exemplos de freguesias de concelhos que lideram no que à sua área diz respeito (Odemira e Alcácer do Sal, são os dois maiores concelhos nesse domínio), o mesmo acontece, em muitas outras como por exemplo com freguesias localizadas na Área Metropolitana do Porto. No caso, no concelho de Paredes. Assim, a freguesia de Aguiar de Sousa, possui quatro lugares distintos (Aguiar, Alvre, Senande e Sernade), com descontinuidade habitacional evidente e separados entre si por mais de 8 kms, para um total de 22,32 km² de área e integrando todos eles a mesma freguesia. Ainda em Paredes, se passa o mesmo com a freguesia de Sobreira (21,96 km²)⁷⁷¹, que tem vários lugares, sendo mais evidente a separação pela distância do de Santa Comba (com igreja, cemitério, festividades, escola e movimento associativo próprios) que dista 8,4 km para a sede da junta de freguesia no lugar de Sobreira. Naturalmente se pode questionar se os interesses próprios do lugar

⁷⁷⁰ FERNANDO RUIVO, O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes... cit., p. 243.

⁷⁷¹ CAOP - Carta Administrativa Oficial de Portugal <https://www.dgterritorio.gov.pt/cartografia/cartografia-tematica/caop>

de Santa Comba, em Sobreira (Paredes), se sentem representados pelos eleitos da freguesia. O mesmo se aplicará a todas as outras situações análogas. Importa ter presente que já antes da reorganização administrativa as forças políticas candidatas tinham o cuidado de ter na composição das listas elementos representativos dos vários lugares, algo que se manteve após a mesma acontecer. Os Censos 2011 registaram cerca de 26 mil lugares em território nacional, sendo que o conceito de lugar “consiste numa delimitação territorial, definida no âmbito das operações censitárias, que corresponde a um aglomerado populacional com dez ou mais alojamentos destinados à habitação de pessoas e com uma designação própria, independentemente de pertencer a uma ou mais freguesias”⁷⁷². Releva que o número de freguesias, atualmente, é um pouco superior a três mil, pelo que desde logo fica evidente haver muitos lugares que aspirariam a ser freguesia (na linha da frente provavelmente as mais de mil que foram agregadas), mesmo que não se considere que todos eles teriam vontade de tal.

A mesma pergunta se pode colocar aos habitantes das freguesias urbanas, no sentido se se percecionam se os interesses próprios, destes, são distintos dos das freguesias vizinhas. Estes dados para afirmar que a realidade que se vive desde 2013, fruto da reorganização administrativa levada a cabo, não trouxe novas realidades, na melhor das hipóteses reforçou ou agravou situações já existentes.

Fica claro que há freguesias onde as mesmas são necessárias, numa visão ao tempo de hoje e segundo os conceitos de hoje. Como, onde se justificaria a sua existência não as há. Como as há onde a sua utilidade é mais questionável, conforme adiante se especificará. A resposta à pergunta inicial, é um claro e óbvio «não»!

3.4. Terão realidades idênticas?

É habitual e comum, haver a referência ao facto de Portugal ser um país a «duas velocidades», numa perspetiva decorrente das profundas assimetrias entre litoral e interior, entre urbano e rural, entre outros parâmetros que poderia citar (desenvolvimento económico e social; maior ou menor formação; tempo médio de acesso a cuidados de saúde; médias de retribuições salariais;...) a que complementam ditos populares como “Portugal é Lisboa e o resto é paisagem” ou a referência “às províncias” e ao “Portugal profundo” (mais se poderia citar), sempre em sentido que demonstra haver realidades manifestamente diferenciadas, por desvantagem de uns territórios, relativamente a outros.

⁷⁷² PORTAL INE - Instituto Nacional de Estatística https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cont_inst&INST=6251013&xlang=pt

A lei tem aplicação universal para todas as freguesias e a todas reconhece por igual. No geral, todos os intervenientes, próximos e menos próximos, compreendem, obviamente, haver especificidades de territórios para territórios, logo de comunidades para comunidades. A diferenciação pela positiva, valorizando o endógeno, as mais-valias, é algo que se entende como necessário, mas que manifestamente tem ainda um longo caminho a percorrer, numa luta aparentemente desigual, de “David contra Golias”. Tão pouco fica evidente que esse caminho ao ser percorrido alguma vez possa ter sucesso no eliminar dos óbvios desequilíbrios. Minimizar sim, eliminar não, será convicção, pese as diferentes tentativas que se têm vindo a produzir, desde logo legislativas (leis de descentralização, incentivos ao investimento, entre outros) de discriminação positiva desses territórios, pois o Estado reconhece a situação que agora se reporta.

Ora, as freguesias não são uma realidade distinta e também elas têm estatutos que informalmente ocorrem a «duas velocidades». Numa análise generalista, verifica-se um litoral, com maior densidade populacional a que correspondem freguesias com menor área, ao inverso, o interior apresenta maior área e menor população por freguesia.

Há um manifesto desequilíbrio entre as freguesias urbanas e as rurais, evidente nas áreas de cada, no número de habitantes e respetivos orçamentos. Acresce que a “vigência de um regime de uniformidade é uma forma de condenar ao miserabilismo o universo das freguesias, impedindo deste modo uma pertinente adequação das instituições às problemáticas que caracterizam os espaços onde superintendem. [...] Irrealista será também querer fazer nivelamentos por cima, ou seja, conceder generalizadamente os mesmos meios, estruturas e condições a todas em toda a parte”⁷⁷³.

Verifica-se que a “legislação consagra a plena igualdade como ponto de partida, mas, como frequentemente acontece, nem sempre os instrumentos legais moldam a realidade em conformidade com os seus objectivos”⁷⁷⁴. A curta diferenciação que lhes é concedida na Lei de Finanças Locais, não se coaduna como suficiente perante realidades tão distintas sobre toda e qualquer perspetiva. É em meu entender necessário fazer-lhes corresponder, às freguesias, (e municípios que padecem se sintomatologia similar) estatutos diferenciados. Em função da mais que comprovada diversidade das realidades existentes.

⁷⁷³ JOSÉ ANTÓNIO SANTOS, *As Freguesias: História e Actualidade...* cit., p. 102.

⁷⁷⁴ LUÍS MACEDO E SOUSA, Um poder local conservador, in: *Abanar o Poder Local*, Porto de Mós, 2006, p. 31.

Assim, pese entes formalmente iguais, as freguesias vivem perante realidades que as conduzem a uma total e absoluta diferença por menorização de umas em relação a outras. Obviamente a resposta à pergunta só pode ser um «não»!

3.5. Estarão dotadas de competências efetivas?

Em tópico anterior (vide pág. 129) especificou-se na íntegra as atribuições e competências que por lei lhes estão atribuídas, sendo que se torna perceptível, que praticamente nenhuma ocorre em exclusivo, salvo a gestão dos cemitérios (que não o seu alargamento ou edificação de um novo) e a emissão de algumas licenças ou documentos. Verifica-se que a freguesia vai tendo, não verdadeiras competências que lhe permita tomar decisões, nomeadamente sobre o «o quê, como, onde e quando» (se edifica a escola, se abre a via, se constrói o polidesportivo e afins - é ouvida, por norma, mas a decisão final, cabe a quem vai disponibilizar o dinheiro - o município), mas apenas tarefas, por norma de continuidade, pois não cria quase nada de raiz, limitando-se à nobre tarefa de manter, conservar, providenciar a manutenção, para um bom estado de uso. Nas atribuições das freguesias na LFL é perceptível um conjunto de áreas que na verdade representam apenas uma boa intenção, pois a sua intervenção é deveras reduzida, quando não inexistente. A título de exemplo, é incluído a “ação social”, sendo que se verifica que ao nível da legislação e regulação, organização na provisão dos serviços e no financiamento intervenção só estatal e na prestação dos serviços, a praticamente exclusividade é de IPSS civis e religiosas⁷⁷⁵, deixando à freguesia pouco mais do que a boa vontade na atribuição de um ou outro subsídio e contribuir para as festas de Natal e outras.

Acresce, o deveras útil para as comunidades, papel «lobista(s)» ao(s) autarca(s), no sentido de funcionarem como mediadores, facilitadores e interlocutores privilegiados: na pacificação de vizinhos desavindos; sensibilização para o adequado; no desbloquear de atendimentos junto do executivo municipal; na identificação de casos de pobreza requerendo apoio; no contacto com serviços públicos para resolução de problemas diversos (luz, água, saneamento, telecomunicações, entre outros); no auxílio aos fregueses (por norma mais idosos) de como resolverem problemas junto de serviços públicos diversos; entre outras vertentes que poderia elencar. Esta é na verdade, quase que a única “competência” a que se pode atribuir exclusividade às juntas de freguesia.

A realidade indica que a grande maioria das freguesias não possui escala, ou dimensão, para poder assumir competências efetivas, além das identificadas, sendo que as há que o poderiam fazer,

⁷⁷⁵ DORA LEITÃO PEREIRA, Políticas públicas locais de ação social, in: *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, PAULO TRIGO PEREIRA, RUI DIAS E MIGUEL ALMEIDA (Coordenadores), Coimbra, 2016, pp. 211 a 215.

mas serão as de grande dimensão que se encontram por norma localizadas na cidade/vila sede do município, sendo que é este que por norma assume as decisões *per si*. Têm escala, mas não têm elementos diferenciadores no território que lhes permita assumir competências efetivas dos municípios. Não se considere as freguesias do município de Lisboa, nesta apreciação, por serem exemplo único e que a ser replicado se justificaria apenas em poucos mais municípios.

Em função do sumariamente descrito, a resposta à pergunta que formulei, e não considerando as tarefas, só pode ser um «não»!

3.6. Gozarão de verdadeira autonomia?

A autonomia é elemento chave do poder local e afere-se pelo cumprimento de um conjunto de requisitos. A ANAFRE afirma que se vive “num quadro de asfixia do poder local e da sua autonomia, com elevado centralismo nas competências e nos recursos públicos, parece-nos cada vez mais evidente que os processos decisórios estão erradamente cometidos à administração central, assentes numa lógica economicista e de racionalização”⁷⁷⁶. Neste contexto, em que os municípios e as freguesias gozam de idêntico relevo constitucional: “a este respeito a grande questão que se põe é esta: a norma da autonomia local tem a mesma força jurídica para os municípios e as freguesias? Observando a história, [...] e a prática política, a resposta a meu ver, é negativa; dada a manifesta centralidade do município no nosso sistema, a autonomia local não é idêntica para os municípios e para as freguesias, em diversas das suas dimensões, nomeadamente: (i) na extensão dos poderes inerentes à correspondente garantia institucional, em especial em matéria de autonomia de programação geral, de autonomia de planeamento do espaço, de autonomia organizatória e de autonomia financeira; (ii) na extensão do poder de definição de programas de acção política; e (iii) na garantia da autonomia local no âmbito europeu”⁷⁷⁷. Concorde-se com tal pensar. Reconhece-se, como quase todos em geral, a justeza do raciocínio agora citado. É uma realidade com que as freguesias vivem desde sempre. A dúvida será, se mesmo não tendo uma força idêntica, a autonomia que lhes é disponibilizada é suficiente.

O elemento financeiro é um dos que integram o conjunto de requisitos para se poder falar de verdadeira autonomia, conforme supra. Partindo de um dado geral relativo às autarquias locais portuguesas, no seu todo, verifica-se em estudo comparativo, elaborado com dados do *Eurostat* e envolvendo 30 países europeus, que Portugal é dos que menos valor percentual investe em despesa

⁷⁷⁶ ANAFRE - Documento de Orientação Estratégica do XV Congresso Nacional... cit., p. 354.

⁷⁷⁷ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Dez questões em torno... cit., pp. 58 e 59.

pública local, no seu todo. Apenas atrás de si, países de pequena área territorial (Luxemburgo, Chipre e Malta) e a Grécia, Roménia e Eslováquia⁷⁷⁸. No que diz respeito às fontes de receitas de proveniência fiscal, Portugal tributa em favor das suas autarquias locais, essencialmente o património, tal como outros países, sendo que os une a característica de serem mais centralizados neste domínio⁷⁷⁹.

A autonomia local, incluindo a das freguesias, comporta diferentes vertentes e princípios já antes elencados que se acredita apenas se podem cumprir de forma plena e cabal, se esta for larga o suficiente para integrar a componente financeira sem a qual não haverá verdadeira autonomia. Parece evidente que vai havendo um “crescente desequilíbrio entre o conjunto de competências que foram sendo transferidas para os governos locais e a falta de recursos financeiros para lhes fazer frente”⁷⁸⁰. Tem ficado demasiado óbvio em inúmeros momentos deste estudo que não há ninguém que ache serem as receitas suficientes para que cada uma das freguesias possa dar cabal saída às competências que lhe estão incumbidas por lei, mesmo que estas sejam por vezes difusas relativamente a que autarquia (município ou freguesia) é que a mesma compete e qual a dimensão do envolvimento.

Importa ter presente que as receitas próprias das juntas de freguesia são percentualmente irrelevantes na esmagadora maioria destas, pelo que os orçamentos são compostos, complementados, enriquecidos, por valores transferidos pelo OE que “é, à semelhança do que acontece, de resto, com os municípios, a proveniente das transferências do Estado. Mais especificamente a participação nos impostos estaduais, concretizada no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) equivalente a 2,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e IVA”⁷⁸¹. Estes valores são aqueles em que há uma quase efetiva autonomia na realização de despesa, pois a mesma é praticamente toda alocada a despesas correntes (de pessoal e aquisição de bens e serviços comuns), às parcas retribuições dos autarcas e pouco fica de valor sobranete.

Outra componente relevante das receitas da freguesia são as verbas provenientes dos municípios, que têm por norma já destino e são recebidas ao abrigo de delegação de competências, para aplicar quer na construção e edificação de infraestruturas diversas (vias de comunicação, casas mortuárias, balneários de espaços desportivos, alargamento de cemitérios, arranjos de adros de igrejas ou centros cívicos, parques infantis, entre outros - veja-se dois exemplos, entre um número sem fim: a freguesia de A-dos-Negros no orçamento de 2021, reporta a receita de 163500€ proveniente do Município de Óbidos e a despesa de idêntico montante, para projeto, ampliação e remodelação do

⁷⁷⁸ RUI DIAS, Modelos de financiamento local no contexto europeu e o caso português, in: *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, PAULO TRIGO PEREIRA, RUI DIAS E MIGUEL ALMEIDA (Coordenadores), Coimbra, 2016, pp. 256 e 257.

⁷⁷⁹ RUI DIAS, Modelos de financiamento local no contexto europeu e o caso português... cit., p. 270.

⁷⁸⁰ ANTÓNIO TAVARES E LUIS DE SOUSA (Coordenação), *A Qualidade da governação...* cit., p. 10.

⁷⁸¹ JOSÉ CASALTA NABAIS, *a Autonomia Financeira das Autarquias Locais...* cit., p. 150.

cemitério⁷⁸², por sua vez a freguesia de Boivães celebrou protocolo para edificação da sede de junta, com o Município de Ponte da Barca⁷⁸³), quer na realização de iniciativas de cunho da freguesia (eventos por exemplo) e ainda no pagamento de serviços contratualizados com o próprio município, como a limpeza de vias e caminhos ou o apoio a estabelecimentos de ensino ou atividades de ATL. Verifica-se uma dupla dependência (Estado e municípios), agravada pelo facto de as transferências de verbas dos municípios serem quase sempre consignadas a determinada “tarefa” delegada, mesmo acreditando que as receberam, com elas concordando. Mediante estes factos, fica notório que (quase) não há obra material e física levada a cabo na freguesia que seja suportada por valores próprios (que não receitas derivadas, transferidas pelo município) e por iniciativa da junta de freguesia.

Este panorama, real, com que as juntas de freguesia se deparam (em tudo há exceções, que são isso mesmo... exceção. Exemplo: freguesia urbana com cerca de 30 mil habitantes, encerra as suas contas, de alguns anos a esta parte, com mais de 115 mil euros de saldo positivo⁷⁸⁴, ou seja, sobrantes e sem que sejam justificados como decorrendo de aforro para obra de envergadura maior, mas tão só como a necessidade de a freguesia ter uma poupança para eventuais necessidades futuras, em situação de imprevisto) permitem retirar a ilação de que a autonomia financeira, ou melhor os montantes que ficam, servem tão só para decidir o valor dos subsídios a atribuir ao movimento associativo, pois estas estão ainda dotadas de um poder/dever de colaboração e cooperação apoiando “através de financiamentos e outros apoios, atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse [...], incluindo aquelas que contribuem para a promoção da saúde e prevenção das doenças. Sublinhamos o poder/dever de apoiar as pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social”⁷⁸⁵ e por fim, a autonomia destes entes, quase que se evidencia, apenas, pela seleção da cor com que se pinta a fachada do edifício da junta de freguesia, ou os muros do cemitério... pois as verbas para o fazer virão com grande probabilidade de acordos realizados com o município, sendo recorrente haver autarcas que se lamentam publicamente da falta de apoio municipal para que se possa alargar ou construir um novo cemitério, pese ser atribuição da junta a gestão de tal espaço⁷⁸⁶.

⁷⁸² JUNTA DE FREGUESIA DE A-DOS-NEGROS, Orçamento e Planos de 2021, 19 de novembro de 2020, pp. 3 e 5, http://www.freguesiaadosnegros.pt/Orçamento_e_Planos

⁷⁸³ JORNAL NOTÍCIAS DA BARCA, Boivães - Autarquia apoia construção da sede da junta, n.º 1372, 20/28 de fevereiro de 2021, p. 6.

⁷⁸⁴ JUNTA DE FREGUESIA DE S. VICTOR, Relatório de Gestão 2019, 15 de abril de 2020, p. 3, <http://juntasvictor.pt/wp-content/uploads/2020/07/Relatório-de-Gestão.pdf>

⁷⁸⁵ ISABEL CELESTE FONSECA, Autarquias locais: atribuições e competências... cit., p. 150.

⁷⁸⁶ CARLOS CASTRO, Jornal O Caminhense, 10 de março de 2020, <https://jornalc.pt/presidente-da-junta-de-v-p-ancora-lamenta-falta-de-apoio-camarario-para-alargamento-do-cemiterio/?v=35357b9c8fe4>

As freguesias não cumprem um dos pressupostos mais relevantes do princípio da autonomia local, o que reporta à vertente financeira, logo não se poderá afirmar com inteira verdade poderem as mesmas gozar de real autonomia, sendo que na melhor das hipóteses e com alguma condescendência, se poderá dizer possuírem autonomia, mas apenas parcial, melhor dito, residual.

Sendo evidente que apenas possuem uma “autonomia dependente”⁷⁸⁷, conforme o dizem os próprios autarcas e cita-se um, de uma infinidade possível: “[...] as freguesias são o parente pobre da administração pública, a quem não é dado o devido valor”⁷⁸⁸, pelo que também a esta pergunta formulada em título, se obtém a mesma resposta: «não»!

3.7. Possuem reais interesses próprios?

A CRP é clara quando expressa a razão de ser das autarquias locais e logo também das freguesias - “visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (art.º 235.º, n.º 2). Releva ter presente o que representará hoje o conceito de «interesses próprios», considerando que passaram 45 anos da CRP de 1976 e manifestamente a sociedade para quem foi elaborada já não será a mesma, tão pouco o grau de desenvolvimento é similar, pelo que se justifica perceber se já se vai além do tradicional conceito que para atrás foi explicitado (vide pág. 21) no contexto do princípio da autonomia local e que já em 1993 era questionado e bem da sua crise⁷⁸⁹, “por grande parte dos interesses assumirem, hodiernamente, uma dimensão simultaneamente local, regional e nacional. O que torna cada vez mais difícil delimitar a esfera dos *assuntos locais* e, em especial, dos assuntos que dizem respeito às freguesias, cuja gestão deve, por isso, ser confiada, em responsabilidade própria aos seus órgãos”⁷⁹⁰.

Perante esta realidade, a autonomia local referente às freguesias deverá ser entendida no sentido de envolver estas entidades em matérias de relevo para as suas populações, apelando assim a uma divisão de tarefas entre os vários entes públicos que tutelam os interesses em causa. O legislador deve ainda ter presente da necessidade de identificar de entre as diversas matérias que envolvam interesses de diferentes níveis, aquelas cujo núcleo se referem preferencialmente a interesses de uma dada

⁷⁸⁷ CARLOS MORAIS GAIO, A mudança organizacional nas Autarquias Locais... cit., pp. 29 a 34.

⁷⁸⁸ UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BRAGA (MAXIMINOS, SÉ E CIVIDADE), Relatório de Gestão e Prestação de Contas - 2019, maio de 2020, p. 16. <https://uf-msc.pt/documentos/relatoriodegestao/>

⁷⁸⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais... cit., pp. 129 e ss.

⁷⁹⁰ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Freguesias e urbanismo... cit., pp. 184 e 185.

autarquia, no caso a freguesia, e lhes atribuir em exclusivo, sob pena se tal não suceder de se esvaziar o princípio da autonomia local, por desprovido de sentido útil⁷⁹¹.

Em Direito há sempre opiniões diversas e... divergentes. Já em 2004, ANDRÉ FOLQUE, escrevia que “nos nossos dias, bem escassos serão os domínios da actividade administrativa que apenas possam relevar ao nível da circunscrição concelhia”⁷⁹². E prosseguiu o seu pensamento alertando para o facto de haver “quem identifique os interesses próprios das autarquias locais não apenas com interesses exclusivos, mas com os interesses de relevância predominante a nível local”⁷⁹³, abrindo dessa forma o leque de atribuições passíveis de enquadramento. Alerta ainda que a “existência de cláusula geral, característico de um sistema centralizado como o francês, [...] introduz um elemento de incerteza pouco conforme com a eficácia da acção administrativa (art. 267.º, n.º 2) e com exigências de uniformidade do sistema municipal, levando cada município a participar criativamente na delimitação da margem das suas atribuições em função do que consideram como interesses próprios das suas populações. [...] Por outras palavras, a atribuição municipal, só como exceção encontra lugar reservado, mas nem assim exclusivo”⁷⁹⁴. O que refere para municípios, desdobrado para as freguesias, mais afasta a noção de interesses próprios, para determinação das competências e deixaria a estas um espaço de manobra enorme, para poderem decidir o que tem cabimento nas suas atribuições, não fosse o Estado primeiro e os municípios depois, lhes deixarem precisamente pouco... espaço para sonhar, fará para agir ou para ter reais interesses próprios.

Constata-se, pelo exposto, da dificuldade de serem encontradas competências, em número razoável, que possam ser alocadas em exclusivo, ou próximo de tal, às freguesias, ou por ausência de meios e recursos para as implementarem, ou por os interesses próprios estarem diluídos no todo da comunidade (município) onde estas estão inseridas. Mesmo considerando que o legislador optou por um elenco não fechado e com competências até sobrepostas, logo praticamente sem exclusivos a entes locais, as mesmas acabam, como supra escrito, por serem absorvidas pelos municípios. E mesmo quando a recente lei da descentralização sugere a possibilidade de competências hoje nos municípios serem transferidas para as freguesias, fica na mesma a possibilidade de os municípios a tal se oporem, o que sucede, como aqui já escrito (vide pág. 144). Na situação questionada, parece que não de forma tão evidente, também a resposta, será «não».

⁷⁹¹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Freguesias e urbanismo... cit., p. 185.

⁷⁹² ANDRÉ FOLQUE, A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e... cit., p. 88.

⁷⁹³ ANDRÉ FOLQUE, A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e... cit., p. 89.

⁷⁹⁴ ANDRÉ FOLQUE, A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e ... cit., pp. 92 e 94.

3.8. As populações sentem a necessidade das freguesias, enquanto órgãos do poder local?

Fazendo uma leitura de alguns factos, talvez estes ajudem à formulação de uma resposta, que seja minimamente capaz de ser representativa. Vejamos vários exemplos: *i.* a taxa de abstenção em eleições autárquicas é superior a 40%, significando que uma parte muito significativa da comunidade se demite de participar e assim contribuir para uma melhor vida democrática; a participação da população nas assembleias de freguesia é reduzida, quase que a zero, sendo aqui ainda mais significativa a “apatia” geral, conforme tratado no item “A (incompleta) democracia local” (vide pág. 154); *ii.* a comunidade pouco sabe, e pouco se interessa acerca dos órgãos, suas competências e afins; *iii.* aquando da reorganização administrativa das freguesias, houve algum ruído pré e pós a consumação (liderado pelos autarcas, que utilizaram a sua capacidade de mobilização), mas pouco representativo do todo, como se constatou com apenas um boicote eleitoral às autárquicas de 2013 e, mesmo essa comunidade, votou no domingo seguinte; *iv.* A utilização de instrumentos como o referendo local, são absolutamente diminutos, deixando expresso que os assuntos próprios e a proximidade, não são valor acrescentado ao incentivo à discussão, participação e utilização deste tipo de soluções ao dispor das comunidades de proximidade; *v.* as idas à sede da junta em meio urbano e semiurbano, para tratamento de algum assunto, são absolutamente reduzidas (ex: União das Freguesias de Braga [Maximinos, Sé e Cidade] em 2019 emitiu 2781 documentos e referem no relatório de gestão o tipo de “atendimentos digitais assistidos” realizados em complemento aos documentos emitidos⁷⁹⁵. Importa realçar que os documentos emitidos são um conjunto de atestados comprovativos de residência, de pobreza e afins, cuja necessidade de emissão por esta ou outra autarquia é absolutamente questionável. A UF tem um total de 22472 habitantes, segundo dados a 2 de janeiro de 2020, sendo que o mesmo relatório indica uma forte comunidade de cidadãos de outras proveniências, em especial, Brasil - 1476 hab., Roménia - 225 hab. e Ucrânia - 224 hab., a quem têm prestado apoio num conjunto variado de situações⁷⁹⁶); *vi.* As idas à junta em meio rural, acontecem, por razões idênticas às de meio urbano ou semiurbano (emissão de atestados comprovativos de algo) e para solicitar o apoio do presidente para assuntos que, muitas das vezes, só com boa vontade podem ser encontradas no texto das atribuições e competências de que o executivo está dotado, originando um leque bem diversificado de funções, conforme o escreve uma autarca de freguesia: “somos técnicos de serviço social, somos gestores, somos protagonistas da contratação pública, somos construtores e operários da construção civil, somos conselheiros, mas e ainda assim credores da confiança dos nossos concidadãos”⁷⁹⁷. Esta afirmação demonstra um

⁷⁹⁵ UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BRAGA (MAXIMINOS, SÉ E CIVIDADE)... cit., p. 18.

⁷⁹⁶ UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BRAGA (MAXIMINOS, SÉ E CIVIDADE)... cit., pp. 20 e 21.

⁷⁹⁷ ISABEL MARTINS, XVII Congresso Nacional da ANAFRE, 24 e 25 de janeiro de 2020, Portimão, Moção n.º 7: Pela Promoção de Políticas Públicas de Apoio às Freguesias Portuguesas

protagonismo alargado, pela diversidade de tarefas, bem para além das competências formais que lhes estão atribuídas, mas que somadas em termos quantitativos de situações concretas, vão-se minguando a cada ano que passa... pois os meios digitais que vão sendo colocados ao dispor da comunidade, inclusive pela junta de freguesia, além dos municípios e organismos da administração central, vão dispensando a necessidade de presença física. Acresce a existência dos novos espaços do cidadão instalados nas freguesias que vão disponibilizando um alargado conjunto de serviços que progressivamente dispensam algumas das tarefas acima invocadas.

Por estes dados e salvo melhor opinião, a resposta pode não ser evidente, podendo até subsistir alguma incerteza quanto à falta efetiva que as populações sentiriam dos órgãos eleitos da freguesia, que não às tarefas e assuntos que estas tratem. Mesmo assim, analisando e refletindo, acredita-se ser a resposta mais correta à pergunta colocada: um «não».

3.9. Serão a escola da Democracia?

A afirmação das virtudes da governação local, entre outras, como “escolas de formação e seleção de líderes políticos”^{798,799}, pela preparação que poderiam proporcionar a jovens, para posteriormente, as colocarem em benefício de outras tarefas políticas de âmbitos mais alargados, foi defendida por vários autores já neste estudo. Será assim?

Neste Domínio é “paradoxal o que se passa com a formação dos nossos autarcas (ou candidatos à função) - os partidos políticos entendem que a tarefa incumbe ao Estado, este pressupõe que é tarefa daqueles e, na dúvida, ninguém faz ou exige. Ao contrário do que se passa noutros países, onde a uma carreira política está subjacente a prévia formação nos domínios da Administração Pública, em Portugal não sobra tempo para isso, tamanho é o esforço em mobilizar milhares de candidatos de quatro em quatro anos”⁸⁰⁰. Na verdade, a formação prévia é quase que nula e tão pouco o eleitorado se tem revelado muito preocupado com o grau de preparação dos seus autarcas. É até constatado que “importa insistir e investir na maior capacitação dos autarcas destes dois níveis para que estas exigências atuais da atividade pública estejam mais presentes na sua agenda de gestores dos interesses públicos locais”⁸⁰¹.

http://anafre.pt/documents/20181/431103/Mo%C3%A7%C3%A3o+n%C2%BA+7_Pela+Promo%C3%A7%C3%A3o+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas+de+Apoio+%C3%A0s+Freguesias+Portuguesas.pdf/9d122807-357b-46ef-a64a-3ac71d947886

⁷⁹⁸ JORGE SAMPAIO, O Poder Local (Tópicos de intervenção)... cit., p. 362.

⁷⁹⁹ No mesmo sentido, MÁRIO SOARES em, O Poder Local... cit., p. 275.

⁸⁰⁰ LUÍS MACEDO E SOUSA, A escola da democracia, in: *Abanar o poder local*, Porto de Mós, 2006, p. 35.

⁸⁰¹ MANUELA GOMES, As freguesias no contexto dos diferentes níveis...cit., p. 85.

Pensando em escola como sinónimo de formação e preparação de jovens, então é fácil perceber que são muito poucos os que transitam do poder local para a função de deputados ou no âmbito do governo nacional. Ou que evoluem dentro de um dado partido, pela sua atividade autárquica em municípios ou freguesias. Por sua vez, os casos de jovens que iniciaram a sua participação na vida política pelas juventudes partidárias e posteriormente evoluíram até chegarem à liderança dos próprios partidos já sucedeu, no PS (António José Seguro), no PSD (Pedro Passos Coelho) e no CDS/PP (Francisco Rodrigues dos Santos), escapando dos partidos fundadores da democracia o PCP, até ver (quem sabe a breve trecho se junta aos restantes). Atualmente o PS e o PSD têm líderes que foram autarcas nas duas principais cidades portuguesas, mas foram quadros formados nas ditas «jotas». A verdadeira escola acontece nestas, como se comprova por um sem número de exemplos em que jovens que têm como dado curricular relevante, a sua empenhada presença na vida política da juventude partidária, foram/estão no exercício de funções governativas, nos gabinetes ministeriais ou em cargos de nomeação de serviços públicos. Verifica-se que a participação de jovens na constituição de listas para as autarquias é quase que também feita por «quotas», parece mal não os fazer constar, para que não se afaste a «jota» de ações de campanha e a sua capacidade mobilizadora e porque nas fotografias da lista fica bem poderem constar... a maior parte das vezes em posições não elegíveis. A média etária dos autarcas está bem acima dos 30 anos, pelo que da falta de quantidade, será difícil haver muita qualidade. As situações em que autarcas transitam para outras funções, acontecem na maioria dos casos, em fim de vida autárquica⁸⁰².

Constata-se, em função do descrito, que a haver alguma escola de iniciação à vida política, ela acontece noutra âmbito, havendo até as “universidades de verão” de juventudes políticas. Não se vê inconveniente em tal. Ora falando-se no geral do poder local, chegando ao caso das freguesias, a situação é ainda menos feliz como possibilidade de poder funcionar como uma escola da democracia. Poderia e deveria assim poder ser, mas entre o «dever» e o «ser», vai uma diferença, pelo que a resposta à pergunta inicial, é também aqui: «não».

⁸⁰² O município de Braga tem no presente 3 cidadãos, eleitos deputados na Assembleia da República, que foram vereadores na Câmara Municipal, com pelouros atribuídos. Dois pelo PS (Palmira Maciel e Hugo Pires) e um pelo PSD (Firmino Marques). Curiosamente dois deles (Palmira Maciel e Firmino Marques) iniciaram o exercício em funções públicas como autarcas de freguesia (presidentes da Junta de Freguesia em Lamações e S. Victor respetivamente), mas já em idade bem adulta - mais de 40 anos.

3.10. Caberão no conceito de autarquia local?

As respostas às perguntas anteriores são já de si um indicador, pois verifica-se haver pressupostos, principalmente o da autonomia financeira, apenas sofrivelmente alcançados, o que conduz a situações de perda do poder decisório e logo da autonomia. Por acréscimo cita-se JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, quando em relação às freguesias, afirma que “apesar de hoje em dia o ordenamento providenciar uma série de ferramentas reabilitadoras da freguesia como ente territorial autárquico, não se pode excluir que alguma delas continuem a ser *autarquias locais aparentes*” e FREITAS DO AMARAL, quando afirmou que “o poder local é um objectivo a atingir e, não é uma situação adquirida”⁸⁰³, tendo o mesmo apresentado um conjunto de argumentos em modo de fundamentação de tal afirmação (vide pág. 93). Referia-se às autarquias locais no seu todo, naturalmente a situação é mais gravosa no que às freguesias diz respeito, pois é reconhecido que estas constituem um conjunto desconforme, fruto da sua enorme variedade e diversidade, acrescentando factos como sempre terem vivido com reduzidas atribuições, muito dependentes dos municípios, que acabam por integrar por via indirecta ao verem os seus presidentes terem lugar como membros de pleno direito nas assembleias de freguesia. Crê-se que a resposta à pergunta formulada, só pode ser e conforme se exemplificará mais detalhadamente adiante: formalmente «sim», na prática quotidiana, a sua esmagadora maioria «não».

⁸⁰³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., pp. 414 e 415.

Cap. 4 - SUGESTÕES DE REFORMA

4.1. Enquadramento

Neste momento do estudo entende-se por útil dar atenção à partilha de algumas sugestões e consolidadas a partir de diferentes autores que se teve o gosto de poder ler e que poderão ir de encontro às necessidades das autarquias locais e por decorrência também das freguesias. Crê-se que poderão ser diagnósticos e contributos ao descortinar de qual o caminho, de qual o rumo a seguir, em busca de uma maior eficiência e qualidade em prol do todo...

4.2. Contributos

A temática «poder local» tem sido alvo de atenção de muitos e diversos autores, sendo que a eventual necessidade de uma reforma poder acontecer é alvo de atenção, afirmando LUÍS BRAGA DA CRUZ que “a verdadeira reforma do Estado está na correcta descentralização territorial e administrativa. A reforma do poder local assume-se assim como uma importante componente da reforma do Estado. Mas, entendamo-nos, só com a responsabilização completa de eleitos e eleitores poderá contribuir para o reforço da nossa democracia. É indispensável acreditar nos valores da participação política por parte do cidadão a nível regional e local”⁸⁰⁴. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, segue linha de pensamento idêntica e acredita que “uma reforma da administração local em Portugal, [...], deveria ser uma oportunidade para, ao mesmo tempo, aumentar a democracia local e a eficiência da administração pública. [...] Democracia e eficiência - e com ela a boa administração - podem e devem ir de par”⁸⁰⁵. Defendem que toda e qualquer reforma terá de ir além da própria reforma, ou melhor dito, a reforma em si, só terá utilidade se valores mais elevados na comunidade estiverem presentes e forem prática quotidiana na mesma, afirmações com as quais se concorda.

Naturalmente tem-se consciência, como o afirma JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, que “a reforma da administração local autárquica em Portugal não dispensa a revisão constitucional, para não dizer uma *reforma* constitucional” e que esta “não pode ser feita sem um módico de consenso (político e social), de tempo e de estudo”. Assim entende ser necessário “atender a uma multidimensionalidade de factores

⁸⁰⁴ LUÍS BRAGA DA CRUZ, Prefácio... cit., p. 14.

⁸⁰⁵ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Debate sobre a reforma da administração local... cit., p. 12.

(particularmente dos que respeitam a questões de identidade, justiça territorial e relação custo-benefício)”⁸⁰⁶.

A questão de como possa vir ser a organização administrativa territorial num futuro próximo também é alvo de atenção, preconizando NUNO J. VASCONCELOS ALBUQUERQUE SOUSA que “o município deve continuar a ser a autarquia de referência da administração territorial, devido à sua legitimação democrática e à dimensão territorial, e não o nível estadual, ou o nível intermédio, ou o nível submunicipal da administração territorial” e prossegue o mesmo autor num alerta acerca da regionalização do país, quando diz “a serem instituídas, em concreto, regiões administrativas, as entidades territoriais que até agora têm tido um protagonismo principal, a saber o Estado e os municípios, devem transferir atribuições e competências para as regiões, as quais podem ter outra qualquer denominação, sob pena de não haver “interesses regionais” suficientes, e de acordo com o princípio da boa administração e da subsidiariedade. Não se criam regiões só para fazer planeamento económico, para tal já existem outras entidades capazes. A região só terá sentido se for para descentralizar atribuições do Estado de cima para baixo, não numa maneira automática, mas se a região, naquela concreta tarefa, assegurar uma melhor administração. É preciso equilibrar o princípio da subsidiariedade (art. 6º1 CRP) com o princípio da boa administração (art. 5º CPA). Só se justificam regiões se se conseguirem delimitar “interesses regionais” significativos, relativamente numerosos e não meramente sobrepostos aos “interesses locais” e aos “interesses intermunicipais”. Cada vez mais há miscigenação de interesses europeus, estaduais, regionais e locais (exemplos: redes de transportes, vias rodoviárias, segurança alimentar, saúde pública, etc.). O poder regional não se confunde com o poder local dos municípios, isto é, a regionalização não vai reforçar o poder local dos municípios, é supramunicipal”⁸⁰⁷, no que parece ser um raciocínio equilibrado e merecedor de reflexão.

Autores há, em menor número, que se debruçam sobre as freguesias em particular, apresentando um conjunto de ideias e sugestões, sendo que como naturalmente se adivinha não são as mesmas unânimes. Desde logo, a propósito de qual o futuro das freguesias, sendo que são identificadas correntes de pensamento diversas, que se partilha a partir de ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, para que se perceba o «estado da arte»:

I. Corrente extrema (duas e minoritárias):

- Defende pura e simplesmente a extinção das freguesias, consideradas entidades anacrónicas e facilmente substituíveis por serviços municipais desconcentrados próximos das populações;

⁸⁰⁶ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, A administração local autónoma: situação actual e propostas de reforma... cit., p. 12.

⁸⁰⁷ NUNO J. VASCONCELOS ALBUQUERQUE SOUSA, A autonomia do poder local – 40 anos de democracia local... cit., p. 76.

- Considera que as freguesias devem ser fortalecidas, crescendo em atribuições e meios financeiros, aproximando-as dos municípios;

II. Corrente moderada (quatro)

- Defende um regresso à situação anterior a 2011, salvo vontade em contrário;

- Considera desnecessárias as freguesias urbanas, nomeadamente as situadas na sede do concelho ou na sua proximidade, devendo as atribuições destas ficar a cargo da câmara municipal;

- Defende a manutenção das freguesias, mas com um regime diverso (urbanas e rurais), tendo em conta as diferentes características de umas e outras;

- Defende a necessidade de uma reforma, cuidadosa, não descaracterizando as freguesias tal como têm sido entendidas ao longo da história da sua inserção na organização administrativa portuguesa⁸⁰⁸. Como se pode verificar, há diferentes correntes de pensamento, a que se pode juntar sugestões de medidas a implementar que contribuam para um melhor cumprimento do seu papel enquanto ente autárquico. Assunto que ficou mais presente com a reorganização administrativa, tem que ver com a dimensão adequada que estas devem ter. Como se sabe, a agregação aumentou a média em área e população de cada, chegando até a criar freguesias com mais de 60 mil habitantes.

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e CARLOS JOSÉ BATALHÃO tiveram o cuidado de verter o seu pensar em edição que questionam precisamente sobre o futuro das freguesias. Estes três autores, encontram-se entre os que defendem a manutenção das freguesias enquanto ente local, deixando ainda algumas considerações que relevam: Evitar o incentivo à criação de freguesias que se afastem da dimensão territorial e da população-tipo das mesmas; As freguesias demasiado pequenas sentem dificuldades em cumprir as tarefas colocadas a seu cargo; As demasiado grandes perdem a proximidade com as populações e obrigam, para bom desempenho das suas funções a criar aparelhos burocráticos, descaracterizando a freguesia como ente próximo, sendo extremamente difícil criar laços de solidariedade entre os residentes; Considerando a diferença litoral/interior, e urbano/rural aceita-se freguesias com maior população no litoral ou meio urbano por oposição a mais baixa densidade populacional no interior ou meio rural; Não deve espantar a extinção de freguesias por demasiado pequenas, até porque já há aldeias que não têm personalidade jurídica enquanto freguesias; Como não o deve espantar a criação de novas freguesias, por as haver demasiado extensas,

⁸⁰⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *As freguesias em Portugal...* cit., pp. 91 e 92.

nomeadamente em população; Sugere-se ainda a realização de estudo para avaliação dos resultados da reorganização realizada, seguido de debate amplo, que conduza a medidas político-legislativas⁸⁰⁹.

DALILA ARÁUJO e TERESA RODRIGUES, em artigo publicado e no espaço que dedicaram a “propostas de correção do modelo político-administrativo das freguesias, resultante do processo de agregação”, iniciam precisamente por considerar que “as freguesias devem continuar a fazer parte da organização do Estado, pela tradição, pela referência identitária, pela relação de proximidade, no cumprimento do princípio da subsidiariedade que deve enquadrar as políticas públicas e a ação do Estado”. Vão mais longe indicando ser necessário fazer uma avaliação do processo de reorganização das freguesias (de que se manifestam discordantes), por ter criado algumas com dimensão superior a municípios e como tal sugerem, para estas em específico, um conjunto de medidas/alterações que auxiliem a minorar os problemas com que previsivelmente se debatem. Essas alterações devem incidir, segundo as autoras: *Especificidades territoriais* - em razão da centralidade e do aglomerado populacional e em razão da periferia ou interioridade; *Competências próprias diferenciadas* - defendem a necessidade de haver competências distintas, adequadas aos serviços públicos prestados a grandes aglomerados populacionais ou freguesias de pequena dimensão, territórios de baixa densidade e dispersão territorial; *Composição dos órgãos executivos e regime de permanência e estatuto dos eleitos* - creem ser necessário alteração para permitir a um maior número de autarcas a dedicação exclusiva à gestão política da freguesia para melhor dar resposta ao incremento da complexidade e diversidade dos interesses das populações; *Quadro de pessoal dirigente* - a proposta passa por permitir aplicar às grandes freguesias o estatuto do pessoal dirigente das câmaras municipais, sendo que há 35 freguesias com mais de 40 mil habitantes e 432 com mais de 10 mil habitantes. Concluem afirmando que “a Reforma do Poder Local deve englobar os três níveis de poder - local, regional e central; deve constituir um acordo de regime; e deve ser participada e discutida com as populações.” A reorganização administrativa do território das freguesias deve ser avaliada e corrigida⁸¹⁰.

JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO comenta a possibilidade de extinção de freguesias quando escreve que “admitindo (como aliás tem transparecido na doutrina) que haja justificação racional para a extinção das freguesias nas áreas metropolitanas e nas grandes cidades, poderão depois ser aí concebidas estruturas desconcentradas (circunscrições, bairros, distritos urbanos ou outras fórmulas) mais eficientes - no fundo, algo de similar ao processo pensado para Lisboa (onde a solução, de facto, é mista), com uma diferença: não se deve chamar freguesia a uma *realidade* que já não é uma freguesia!”⁸¹¹

⁸⁰⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA E CARLOS JOSÉ BATALHÃO. As Freguesias em Portugal... cit., pp. 96 e 97.

⁸¹⁰ DALILA ARAÚJO E TERESA RODRIGUES, As freguesias na organização... cit., p. 53.

⁸¹¹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, A administração local autónoma: situação actual e propostas de reforma... cit., pp. 12 e 13.

Aceita o autor a classificação de “pequenos municípios”⁸¹², fruto das atribuições e competências com que estas, em Lisboa, estão dotadas.

4.3. Sistema de governo das autarquias locais

O legislador, constituinte e ordinário, em relação ao poder local, adotou um “sistema de governo que não é presidencialista, nem parlamentarista, nem semi-presidencialista. É um sistema híbrido, misto, confuso, em larga medida equívoco, feito de mistura entre a Constituição, a lei e a prática”⁸¹³, podendo dessa forma ser o mesmo apelidado de “*sui generis*”⁸¹⁴, pois não “assenta em bases racionais, e nem sempre, funciona bem na prática”⁸¹⁵. Perante este retrato, mesmo que relativo ao governo municipal, do qual as freguesias não divergem especialmente, crê-se que existem um conjunto de aspetos que em caso de alteração, poderiam melhorar o processo de governo das autarquias locais (municípios e freguesias). Naturalmente sabe-se das limitações constitucionais existentes, não deixando de acreditar que tal não pode ser impedimento à reflexão em busca de eventuais soluções, que proporcionem resultados finais de maior funcionalidade, por desde logo, mais flexíveis e dessa forma acrescentar valor. Vejamos doze sugestões do que parece ser adequado poder vir a implementar-se no sistema eleitoral e de governo dos órgãos das autarquias locais:

- I. Em função da realidade de sistema misto, sugere-se a adoção de um modelo monista e uniforme para os vários órgãos das autarquias locais, acreditando-se que geraria simplicidade e maior facilidade de assimilação do mesmo pelos cidadãos e se eliminariam algumas «entorses» de que o sistema padece;
- II. O modelo aplicar-se-ia à eleição da assembleia, o órgão deliberativo, significando desse modo o fim da eleição direta da câmara municipal. Este pensar vai de encontro ao de autarcas aquando da realização de inquérito promovido pela AEDREL, em que “muitos dos inquiridos apresentaram como proposta de melhoria de governo local a alteração do regime atualmente em vigor, adotando-se para a designação do executivo municipal um modelo de eleição indireta, semelhante ao da junta de freguesia”⁸¹⁶. Aqui a sugestão que se apresenta, vai apenas parcialmente de encontro ao vertido no inquérito referido, conforme decorre do abaixo exposto em III.;

⁸¹² PEDRO CRUZ E SILVA, Notas sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica... cit., p. 46.

⁸¹³ MARCELO REBELO DE SOUSA, O sistema de governo municipal, 2ª edição, Santarém, 1997, p. 12.

⁸¹⁴ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., p. 170.

⁸¹⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I... cit., p. 491.

⁸¹⁶ CLÁUDIA FIGUEIRAS (Coord), ISABEL CELESTE FONSECA, RAQUEL CARVALHO, ANA RAQUEL MONIZ, JULIANA FERRAZ COUTINHO E MATEUS NEIVA, Organização... cit., p. 49.

- III.** A assembleia municipal realizaria a eleição do presidente de câmara, tal como já faz a dos membros da mesa da assembleia. Aqui o legislador constituinte abre essa possibilidade (art. 239.º, n.º 3, da CRP), pelo que não há impedimento decorrente da Constituição. A solução preconizada seria próxima da adotada pelos espanhóis⁸¹⁷ e geraria uma eleição indireta do presidente da câmara;
- IV.** A regra de que o primeiro elemento da lista mais votada é o presidente (seja na eleição para a câmara municipal, ou na da junta de freguesia), naturalmente seria retirada, como se compreende do escrito em **III**. Suprimindo essa condição, poderiam alcançar-se diversos ganhos, nomeadamente: eliminam-se as situações de impasse que recorrentemente conduzem a processos eleitorais intercalares nas freguesias (271 entre 1978 a 2007⁸¹⁸, por falta de quórum), decorrentes do facto de ser o presidente que apresenta à assembleia a lista com os restantes nomes para compor o executivo. Ora se o presidente insistir em nomes que a assembleia rejeita, por nela não ter maioria, dá-se o impasse...; elimina-se a possibilidade de existirem “coligações forçadas”⁸¹⁹, como sucede de forma mais evidente nas juntas de freguesia (pelo supra exposto) e nada o impediria de ser replicado nos municípios; permite a possibilidade de as forças políticas representadas na assembleia, encontrarem soluções que gerem maioria (caso não a haja) na governação do executivo, adotando soluções tipo «geringonça»⁸²⁰, sem terem de estar limitados a solução que previamente já tem determinado quem é o presidente;
- V.** O executivo seria composto apenas por vereadores convidados pelo presidente e com pelouros atribuídos. Até porque “não deriva da Constituição que a mesma deva ser necessariamente constituída segundo o sistema proporcional”⁸²¹, sabendo que a opção atual não concede a “homogeneidade política, o que gera, por vezes, elevadas dificuldades de funcionamento do órgão executivo”⁸²², nem facilita “o governar o município de forma estável e não recorrendo a contínuas negociações”⁸²³. O número de vereadores seria adequado à população do município (similar raciocínio se aplicaria às juntas de freguesia). Aqui concorda-se com opinião que entende não dever ser como

⁸¹⁷ ISABEL CELESTE FONSECA em coautoria com CLÁUDIA FIGUEIRAS, RAQUEL CARVALHO, ANA RAQUEL MONIZ, JULIANA FERRAZ COUTINHO E MATEUS NEIVA, *Organização e funcionamento dos órgãos das autarquias locais...* cit., pp. 101 e 102.

⁸¹⁸ ISABEL MIRANDA GASPAR E SÓNIA TAVARES, “Eleições autárquicas intercalares - 1978 a 2007”, *Câmaras Municipais e Assembleias de Freguesia, Maia*, 2009, pp. 12 e 13.

⁸¹⁹ VITAL MOREIRA, *O poder local na Constituição da República Portuguesa de 1976...* cit., p. 294.

⁸²⁰ Entende-se por tal, solução de governo que não incluía a força política mais votada, mas que não obteve maioria, neste caso na assembleia. A maioria está do lado de diferentes forças políticas que se unem e alcançam o poder executivo.

⁸²¹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – introdução...* cit., p. 170.

⁸²² ISABEL CELESTE FONSECA em coautoria com CLÁUDIA FIGUEIRAS, RAQUEL CARVALHO, ANA RAQUEL MONIZ, JULIANA FERRAZ COUTINHO E MATEUS NEIVA, *Organização e funcionamento dos órgãos das autarquias locais...* cit., p. 95.

⁸²³ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Debate sobre a reforma da administração local...* cit., p. 10.

agora sucede, quando há referência ao número de eleitores, pelo que é necessário também resolver “problema do direito das autarquias locais que é a indevida sobreposição dos conceitos de colégio eleitoral e de comunidade de residentes”⁸²⁴;

- VI.** A assembleia teria um menor número de membros eleitos (assim o pensam autarcas que responderam a inquérito levado a cabo pela AEDREL⁸²⁵), comparativamente com o que sucede agora (mesmo retirando as inerências dos presidentes de junta) e reuniria seis vezes ano, ao invés das quatro atuais, não considerando as sessões extraordinárias. Tais propósitos teriam como objetivo aumentar a probabilidade de uma melhor capacitação dos seus membros, uma maior funcionalidade e um melhor acompanhamento e controlo da atividade municipal que compensasse a ausência de vereadores da oposição no executivo;
- VII.** A assembleia teria o poder de aprovar moção de censura, ou rejeitar moção de confiança, ao executivo, com consequências práticas (demissão do executivo), ao contrário do que ocorre no presente. Haveria uma efetiva responsabilidade do poder executivo perante o poder deliberativo, a assembleia. E assim se poderia manter e tornar claro o sentido do art. 239.º, n.º 1, da CRP (“... um órgão executivo colegial perante ela responsável”), deixando de haver duas correntes de opinião⁸²⁶, acerca de tal possibilidade. Assim, cairiam todas as questões relacionadas com o saber-se até onde vai o poder da assembleia perante o órgão câmara municipal, mesmo sabendo que a predominante vai no sentido da impossibilidade (formal) de destituição do executivo pela assembleia;
- VIII.** O presidente de câmara eleito em assembleia municipal faria posteriormente os convites para compor o executivo com os elementos que entendesse como indicados para o exercício da função, independentemente de terem sido ou não eleitos para a assembleia, sendo condição única serem cidadãos recenseados na área territorial do órgão em questão. Isso permitiria desde logo três benefícios: os vereadores que integram o executivo poderiam ser substituídos quando o presidente de câmara assim o entendesse, deixando de haver vereadores em exercício de funções (eleitos na lista que lidera o município), por se terem incompatibilizado com a presidência, como sucede

⁸²⁴ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local...* cit., p. 25.

⁸²⁵ ISABEL CELESTE FONSECA em coautoria com CLÁUDIA FIGUEIRAS, RAQUEL CARVALHO, ANA RAQUEL MONIZ, JULIANA FERRAZ COUTINHO E MATEUS NEIVA, *Organização e funcionamento dos órgãos das autarquias locais...* cit., p. 97.

⁸²⁶ ISABEL CELESTE FONSECA em coautoria com CLÁUDIA FIGUEIRAS, RAQUEL CARVALHO, ANA RAQUEL MONIZ, JULIANA FERRAZ COUTINHO E MATEUS NEIVA, *Organização e funcionamento dos órgãos das autarquias locais...* cit., p. 99.

amiúde (o município de Ponte da Barca é um exemplo do escrito no mandato que decorre - 2017-21 -, pois tal já sucedeu com dois, dos quatro vereadores da maioria e um outro optou por renunciar ao mandato); o líder terá (aparentemente) as mãos (mais) livres para fazer os seus convites a quem o desejar para integrar o executivo (a exemplo do que ocorre com o primeiro ministro), gerando um aumento das probabilidades de equipas mais capazes na gestão da coisa pública, por poderem incluir pessoas de toda a comunidade escolhidas segundo critérios de qualidade que possam ir além da disponibilidade e pertença ao aparelho partidário, que como visto anteriormente é composto por escassas pessoas em cada concelho. Dessa forma, o resultado final poderia ser de uma maior eficácia, em prol do todo. A democraticidade não se perde, pois na verdade quem ganha ou perde eleições, são os cabeças de lista e não os candidatos a vereadores; na mesma linha de raciocínio, ao deixar de haver lista para a câmara municipal, haveria ainda o benefício de não se ter elementos na sua composição em função do seu mediatismo e visibilidade na comunidade (ex: atleta campeã olímpica, que meses depois renuncia ao mandato), ou pela capacidade de terem consigo o seu «exército» de votantes. Um e outro exemplo podem não ser sinónimo de (in)capacidade e (de)mérito para o exercício de um cargo numa autarquia municipal ou eventualmente de freguesia, mas o inverso também é verdade;

- IX.** Sabe-se que “a tendência para a personalização do poder político local, na figura do presidente de Câmara, constitui uma das características da vida política autárquica em Portugal”⁸²⁷. Ainda é do conhecimento que “o órgão executivo do município é a câmara e não o seu presidente. Embora a Constituição tenha expressamente previsto a figura do presidente da câmara, ele não é um órgão autónomo da administração municipal”⁸²⁸, pelo que a atribuição de competências próprias ao presidente deveria ser retirada da legislação em vigor, sendo que apenas seriam consideradas algumas delegações, e restritas. Verifica-se que num passado recente, “a abertura legal veio permitir na prática transições silenciosas de um regime de colegialidade para um regime de presidencialismo municipal”⁸²⁹. A sugestão expressa visaria tentar repor a colegialidade do órgão de forma mais evidente, mesmo que aparentemente esta proposta contende com a de o presidente fazer a escolha dos seus vereadores, que pode substituir sempre

⁸²⁷ JOÃO BILHIM, A governação nas autarquias locais... cit., p. 29.

⁸²⁸ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 907.

⁸²⁹ JOAQUIM GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República... cit., p. 908.

que ache por conveniente. Obviamente este saberá que a comunidade retirará as suas conclusões no caso de existirem muitas remodelações de vereadores;

- X.** Relativamente às freguesias, surge a habitualmente questionada presença como membro de pleno direito dos presidentes de junta de freguesia nas assembleias municipais. Desde logo por ser uma presença que se efetua “numa dupla condição, por vezes conflituante: a de defensores do interesse do município no seu todo e a de defensores dos interesses da sua freguesia. A experiência revela-nos como isso pode condicionar o seu comportamento e o seu voto”⁸³⁰, na medida em que estes se deparam, por um lado, com a defesa de interesses do município e, por outro lado, de interesses próprios da freguesia, os quais nem sempre são coincidentes”. Os autarcas de freguesia certamente desejam poder manter a situação tal como ela está, pois em determinadas circunstâncias o seu voto pode ser relevante para que o(s) partido(s) que governa(m) o município, obtenha(m) maioria nesse órgão. Assim, nessas situações sempre terão direito a mais alguns benefícios para a comunidade que lideram, perspectiva com a qual, particularmente, se discorda em absoluto.

A sugestão é a de os presidentes de junta deixarem de ter assento por inerência nas assembleias municipais, por além das razões acima referidas, desvirtuarem com a sua presença, os resultados da eleição direta das comunidades para esse órgão (podendo ir a ponto de as maiorias serem diferentes das que o ato eleitoral determinou para esse órgão), naquilo que é no presente entendido como “uma verdadeira imposição constitucional”⁸³¹;

- XI.** Os mandatos deveriam passar a decorrer pelo período de 5 anos (tal propósito poderia ser alargado à eleição para a AR) e não os atuais 4 anos, que vigoram desde o DL n.º 100/84, de 29 de março, cujo legislador fundou tal medida, na vontade em “conferir maior continuidade à respectiva gestão”, sendo que antes tinham a duração de 3 anos. Este passo iria na mesma linha de raciocínio que levou à tomada de decisão legislativa em 1984, até porque há um conjunto de mecanismos formais no âmbito da contratação pública, que levam ao decorrer de um tempo adicional desde o pensar de algo até à sua efetiva execução, pelo que mais um ano de mandato poderia ser um contributo a que os autarcas melhor implementassem e concluíssem diferentes projetos;

⁸³⁰ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Debate sobre a reforma da administração local em Portugal: um breve contributo, in: *Direito Regional e Local*, n.º 16, outubro/novembro de 2011, Braga, 2011, p. 10.

⁸³¹ ISABEL CELESTE FONSECA em coautoria com CLÁUDIA FIGUEIRAS, RAQUEL CARVALHO, ANA RAQUEL MONIZ, JULIANA FERRAZ COUTINHO E MATEUS NEIVA, Organização e funcionamento dos órgãos das autarquias locais... cit., p. 97.

- XII.** Ao alargar-se a duração dos mandatos, para 5 anos, poderia levar-se a que a legislação permitisse apenas uma única reeleição, em linha com o que sucede com a eleição presidencial. Tal medida geraria ciclos de poder autárquico de 10 anos, período que se considera suficiente para a implementação de ideias e projetos de governação das comunidades. Acresce que se evitaria um ato eleitoral por cada 20 anos. Quando se sabe da quantidade de investimentos (muitos deles inócuos) em último ano de mandato, seria um duplo benefício...
- XIII.** A lei deveria permitir apenas candidaturas de cidadãos residentes/inscritos na área territorial alvo de ato eleitoral, tal como determina para os mandatários (art. 22.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto), por razões que parecem óbvias e que ajudariam a “salvaguardar a verdade das candidaturas e aproximar os eleitos dos eleitores”⁸³². Constata-se por estes dados (onde se sugerem acertos) e outros mais, que “o sistema de governo local não só é diferente (ou assimétrico) nas três autarquias locais constitucionalmente impostas e nos três grupos de pessoas colectivas públicas territoriais (Estado, regiões autónomas e autarquias locais) como se afasta dos sistemas existentes no direito comparado”⁸³³, pelo que se justifica que possa o mesmo ser alvo de atenção, se possível alargada, para se tentar alcançar o consenso possível, que gere solução duradoura.

⁸³² ANTÓNIO SALEIRO, O mito do poder local - o livro revelador sobre as autarquias, Lisboa, 2016, p. 113.

⁸³³ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais – introdução... cit., p. 169.

Cap. 5 - A REALIDADE (previsivelmente) em 2040

5.1. Enquadramento

Há manifestamente um conjunto de desafios que se apresentam ao poder local, desde sempre e desde logo, como pressupostos e condição do estabelecimento de uma relação feliz com os seus “clientes, numa dupla perspetiva: destinatários dos serviços prestados e cidadãos como votantes”⁸³⁴. O poder local tem de saber adaptar-se e reinventar-se, o que aliás tem feito nas suas décadas de vigência, não perdendo os propósitos originais de resolução dos assuntos próprios das suas comunidades.

Vejamos como se acredita que possam ser os fregueses, qual o enquadramento das freguesias e afinal que papel lhe está reservado, num espaço temporal previsível de 20 anos. Avancemos esse período de tempo...

5.2. Os fregueses

O poder local organiza-se e existe ao serviço das comunidades e dos cidadãos na prestação de um conjunto de serviços em prol destes. Vejamos como são os cidadãos e neste caso os fregueses, próximo de meados do séc. XXI:

- I. Considerando como termo comparativo três gerações atrás da dos fregueses de 2040, verificava-se que sucedia com relativa normalidade que estes nasciam, viviam e morriam no mesmo quarteirão de terra, pelo qual tinham grande apego e sentido de pertença, mesmo tendo havido grandes momentos de emigração no país e casavam com alguém do mesmo meio ou próximo. E que nos dá a conhecer a atualidade? Reflita-se sobre o efeito de um conjunto de dados objetivos
 - Os centros escolares, implantados como (boa) opção educativa nos primeiros anos do séc XXI, tiveram como consequência (entre outras) o encerramento dos estabelecimentos do primeiro ciclo em cada freguesia, levando os jovens a terem como amigos, outros jovens de várias freguesias distintas;
 - A cada vez maior valorização da prática de atividades desportivas ou culturais, em complemento à atividade educativa, levou esses mesmos jovens para territórios

⁸³⁴ JOÃO RALHA, Da gestão, em autarquias – para melhorar as competências em Gestão, dos eleitos, Lisboa, 2018, p. 23.

diferentes da sua freguesia de residência (por norma para a sede do concelho), originando amizades com jovens do município e não tanto da freguesia;

- Há um menor acompanhamento da vida religiosa da comunidade, da frequência da catequese, dos escuteiros e afins;

- A frequência de ensino superior, retirou uma grande parte do seu território de raiz e deu-lhes a conhecer jovens do país e já do... Mundo;

- A mobilidade profissional leva cada vez maior número de pessoas a residir fora dos seus espaços naturais, que não acontece apenas para as grandes urbes, mas incluem já a mudança de país, entendida como natural e que representa hoje o que significava antes, o mudar para a grande cidade, pois os voos banalizaram a distância, e também aqui o longe... virou perto;

- Hoje é relativamente frequente ter-se vivido em vários locais (aldeias ou cidades deste país ou de outros) e feito amizades com pessoas de um conjunto alargado de territórios diferenciados;

- É cada vez mais comum haver casamentos, ou similar, entre cidadãos, já não só de freguesias diferentes, mas sim de zonas do país distintas (fruto do ensino superior principalmente) e até de outros países.

Verifica-se que há um desenraizamento, comparativamente aos bisavós aqui invocados, pois os laços ente residentes de uma mesma freguesia, cortam-se ou nem se criam, com a mudança de casa, de estabelecimento de ensino, de coletividade de prática desportiva, a ida para a universidade, o emprego alures... e isso não ajuda a fortalecer os laços de pertença a uma comunidade, a gerar laços de vizinhança com quem nem se chegou a conhecer e/ou a frequentar os mesmos espaços comuns de proximidade.

Os factos deixam evidente, que a realidade, hoje, nos dá a conhecer a existência de cidadãos com um sentimento de pertença... ao país, à região/município e em muito, muito menor dimensão, à sua freguesia, pois na verdade já se vêm a si mesmos, como cidadãos do... Mundo;

- II.** Os cidadãos hoje são mais atentos e exigentes, por melhores conhecedores de realidades distintas (têm o Mundo à distância de um clique e são, desde todo o sempre, a população com maior conhecimento direto de outras vivências e culturas, por maior grau de formação, mais viajados, melhor navegarem no Mundo digital, entre outros);

- III. Desejam soluções rápidas e eficientes, sejam elas dadas por quem sejam (entidade local - freguesia ou município - ou estatal);
- IV. O correr do tempo foi renovando a população, gerando uma diminuição acentuada de info-excluídos e melhorando o nível de literacia geral da comunidade no seu todo, aumentando o uso das ferramentas digitais para percentagens muito próximas da plenitude;
- V. Uma parte significativa dos fregueses de 2040 já nasceu em ambiente digital e só assim concebem a relação com entidades de serviço público, independentemente de serem estatais, regionais ou locais, sendo que estas também assim o desejam e por isso criaram condições para que a relação por meios digitais melhor funcione, cumprindo os fins desejados tendo sempre presente um serviço prestado com eficiência e qualidade.

5.3. As freguesias

Quando se invoca o poder local, invoca-se no seu todo, entendido na sua realidade municipal, supra e inframunicipal. Para saber enquadrar qual o papel que estará destinado às freguesias, dentro da governação local, previsivelmente daqui a vinte anos, importa ter presente alguns dados (doze parecem suficientes), que a mesma baliza temporal deu a conhecer:

- I. A existência de cada vez mais e melhores soluções tecnológicas (das que se conhecem e das que se adivinham...), acrescido da progressiva banalização dos equipamentos e acesso generalizado à internet (cada vez com maior rapidez de acesso e a um custo menor), permitiu à administração pública em geral, e em particular às autarquias locais, a melhoria na prestação de serviços, visível em termos de rapidez e eficiência dos mesmos, quer em quantidade, quer em qualidade;
- II. Uma eficaz gestão de recursos, levou a que um conjunto de serviços (desde logo toda a emissão de documentos como atestados e afins) prestados pelas freguesias, fossem geridos em rede e por meio digital, esvaziando as freguesias de tais competências;
- III. A soma dos dois itens anteriores, entre outros fatores (já enunciados no ponto 5.2. Os fregueses), foi progressivamente afastando o contacto presencial entre eleitos e eleitores, nas freguesias, em todo o tipo de meios, reduzindo-o a quase zero;

- IV.** O longe virou perto, fruto de mais e melhores soluções de mobilidade. A diferença, tendo como termo comparativo o último quartel do século passado, é quase que surreal e inimaginável. O isolamento em que viviam inúmeras comunidades, no período invocado, é neste tempo nulo;
- V.** A “desertificação” do interior, prosseguiu, conforme previsões de evolução demográfica o indicavam em estudos realizados na segunda década do presente século, pelo INE e pela FFMS (vide pág. 123). As consequências fizeram-se sentir de forma mais notória ao nível dos meios mais rurais, sendo que muitos deles perderam essa característica por deixarem de ser habitados. Os idosos faleceram e os descendentes há muito que tinham partido em busca de melhores soluções de vida;
- VI.** O número e a qualidade de serviços de apoio a idosos e pessoas em situação de exclusão (em lares, centros de dia e apoio residencial), melhorou significativamente, diminuindo o seu isolamento físico, nas comunidades, que principalmente no interior, foram ficando despidas de vida;
- VII.** O Estado Social tem presença mais vincada, mais atenta, permitindo uma melhor identificação e acompanhamento de situações de exceção nas comunidades (isolamento, pobreza, exclusão, ...);
- VIII.** As paróquias religiosas (entre outras) continuam a existir e a disponibilizar serviço social, com um conjunto de instituições de apoio aos menos favorecidos (Ex. Cáritas, Conferências Vicentinas, ...), contribuindo para minimizar situações de carência e atuando em complemento da ação do Estado;
- IX.** Os espaços físicos (sedes de junta) criados como locais adequados para atender, servir e tratar dos assuntos e interesses próprios dos fregueses, foram despídos dessa função. Tais espaços estão (ainda mais, além do que já eram) ocupados pelo movimento associativo de proximidade e são também locais de desenvolvimento de atividade cultural (os que o permitem);
- X.** As necessidades base da existência da freguesia (assuntos e interesses próprios), foram mitigadas, sendo que os autarcas de freguesia, entre outros exemplos que poderia dar, já não são: - necessários para «levar a carta a Garcia», pois os meios digitais (balcão municipal, comunicação eletrónica, redes sociais, ...) fazem chegar a informação do sentir das comunidades, em tempo real;

- «assistentes sociais», pois quem de direito desenvolve esse papel, quer por organizações estatais quer por organizações privadas - IPSS. Complementarmente o programa Rede Local de Intervenção Social, que tem como base os territórios municipais têm proporcionado uma “intervenção articulada e integrada de entidades com responsabilidade no desenvolvimento da ação social que visa potenciar uma atuação concertada dos diversos organismos e entidades envolvidas na prossecução do interesse público e promover a implementação de novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação em resposta às necessidades sociais”⁸³⁵;

- «técnicos de contas», auxiliando ao preenchimento das declarações de IRS e outros impressos afins (a infoexclusão diluiu-se a quase zero);

XI. A regionalização, nos termos previstos constitucionalmente, não aconteceu, pois a fragmentação crescente do espectro partidário com assento na Assembleia da República, agravou a possibilidade de se gerarem consensos necessários à sua implementação. Os “parentes” mais aproximados das regiões continuam a existir e desenvolvem um conjunto de funções que estavam adstritos aos municípios, que por sua vez realocaram, ou nem tinham chegado a prescindir, de outras, que estavam a ser desenvolvidas pelas freguesias (não as enumero, tantas são as possibilidades) e sem perda de qualidade, antes pelo contrário, no serviço final;

XII. A crise económica gerada pelo COVID-19, perdurou por vários anos, levando a uma melhor gestão dos recursos financeiros do país (lado bom da pandemia) e isso fez apertar (a exemplo de tantos outros momentos) as dotações para as autarquias locais, sendo que as freguesias, como elo mais fraco, foram as que mais o sentiram.

5.4. A (des)necessária existência das freguesias

A escolha de um caminho deve levar em consideração um conjunto de dados, tão objetivos quanto possível. No caso em apreço, levou-se em linha de atenção, além do exposto acerca dos fregueses

⁸³⁵ SEGURANÇA SOCIAL, <http://www.seg-social.pt/redes-locais-de-intervencao-social-rlis>

e das freguesias nos itens anteriores, três aspetos complementares, que se classificam de essenciais e muito relevantes na formação do pensamento:

- I. Assimilação do que durante anos e de forma continuada, as mais variadas forças vivas (autarcas, associação de freguesias, académicos, políticos, estudiosos e afins) foram dizendo e escrevendo, conforme se crê o presente estudo deu significativo espaço de atenção;
- II. A realidade que as freguesias viviam, desde quase sempre, e se deu a conhecer no tópico anterior (vide pág. 215) e que já se adivinhava vão anos;
- III. O findar de comunidades que aquando da Revolução de Abril, viviam *per si* e a quem a CRP deu relevância política ao conceder-lhes a autonomia administrativa, numa ação certamente bem-intencionada, tendo presente a realidade que a esmagadora maioria vivia aquando da Revolução de Abril. Acresce a mudança da sociedade portuguesa (afinal vão lá muito perto de 70 anos) que requer soluções compagináveis com as suas necessidades.

Fácil se torna compreender e de acordo com o expresso atrás que existiam diversas correntes de opinião acerca do «amanhã» das freguesias. Em função de tudo o reportado no presente estudo, está-se de acordo com o caminho que foi adotado e só possível por força de revisão constitucional que deixou espaço de conformação ao legislador ordinário, permitindo alcançar o regime que vigora em 2040: foi-lhes reconhecido o papel de “interlocutoras” com os municípios, conforme tantas vezes foi referido por esta ou outras palavras, ao longo da presente dissertação. Assim, verificou-se haver a capacidade de visão para se reorganizar a estrutura da administração autárquica territorial, fazendo uma evolução na continuidade. Esta consistiu em fazer formalmente real, o que já o era informalmente: integraram-se as freguesias nos municípios, como órgão desconcentrado destes, com a consequência natural de deixar de ser um órgão autárquico. Os procedimentos, apresentados em termos genéricos, ocorreram da seguinte forma (6 pontos):

- I. A junta de freguesia passou a ser um órgão desconcentrado do município, suprimindo-se a assembleia de freguesia, eleita direta ou indiretamente;
- II. O único órgão de eleição direta no município passou a ser a assembleia municipal;
- III. Após o ato eleitoral, as várias forças políticas que alcançaram lugares na assembleia municipal, apresentam, se o desejarem, uma lista com um nome para presidente do executivo municipal (membro da assembleia e em condições normais, o seu cabeça de lista à assembleia municipal) e três nomes (1 efetivo

e 2 suplentes) por cada uma das freguesias do concelho, que não têm de ser membros da assembleia municipal (podem, mas sem caráter de obrigatoriedade). Cada lista candidata à assembleia municipal, pode, se o desejar, tornar público, em período pré-eleitoral, quem serão os seus candidatos a elementos de ligação (presidentes de junta) das freguesias com o município;

- IV.** Em cada município foi instituído um Conselho de Freguesias (a exemplo do Conselho Social, ou Conselho de Juventude, ou de outros, que existem nesse ente), composto por um representante de cada freguesia, que é o elemento de ligação, interlocutor desta (e cuja denominação formal até pode continuar a ser presidente de junta, só que esta passou formalmente a estar na dependência do executivo municipal. Formaliza-se o que já o era de forma informal) com o município, e cuja orgânica de funcionamento é aprovada pela assembleia municipal. Este Conselho de Freguesia, com função meramente consultiva (já assim a junta o era, na prática, em tempos passados, para toda e qualquer ação de relevo na freguesia), reúne regularmente com o executivo, e de forma concertada encontram as melhores soluções para os seus espaços territoriais, tendo presente preocupações como o desenvolvimento harmonioso do município e a coesão do território ao nível local;
- V.** Aos municípios foi dada a possibilidade de serem criadas ou extintas freguesias, multiplicando-as ou agregando-as, em função da visão que tenham em dado momento para a administração do território e numa perspetiva de autonomia organizatória que lhes foi conferida. Essa autonomia dada aos municípios, permitiu multiplicar o número de freguesias por quatro ou cinco vezes. Dessa forma eliminou-se as que antes tinham territórios com considerável dispersão entre diferentes lugares e/ou ainda as que não cumpriam eficazmente o requisito proximidade por terem excessiva densidade populacional, pelo que foram instituídas a partir de bairros ou zonas já relativamente bem delimitados;
- VI.** A assembleia municipal passou a definir as competências do elemento de ligação entre a freguesia e o município, através de normativo que o especifique, inclusive o enquadramento remuneratório desse elemento e como deve ser o mesmo em termos de ocupação do tempo (tempo inteiro, meio tempo, ou nem uma ou outra opção). As competências são à medida daquilo que o executivo em dado momento considerar relevante no seu organigrama/estrutura de

funcionamento. Nenhum município ficou assim amarrado a uma estrutura não flexível, de organizar e implementar o projeto que entenda como mais adequado, para que a comunidade obtenha um conjunto de serviços de maior qualidade.

Por sua vez, em modesto entender, houve um conjunto de benefícios, de vária ordem, fruto da adoção do acima descrito e que se crê merecem ser partilhados (6 pontos):

- I.** Sendo o executivo municipal responsável pelo desenvolvimento harmonioso do território no seu todo e havendo um Conselho de Freguesias, verificou-se que a coesão saiu reforçada, em função do necessário e não pela distribuição relativamente uniforme (pelo menos nas de coloração idêntica à do município) de obras e ações pelas freguesias, pois as carências não o eram certamente;
- II.** As queixas recorrentes (expostas ao longo da dissertação) de que o município não investia em dada freguesia por ser de coloração diferente, deixaram de existir, tal como a culpabilização mútua que sucedia por norma, evitando-se assim o ruído de fundo, que sempre ocorria, com maior ou menor razoabilidade. A responsabilidade do investimento que se fazia ou não, já era na verdade do município, que assim a assume em pleno, sem ter nos autarcas de freguesia o alibi para o que não sucedia;
- III.** As transferências de autarcas eleitos por uma força partidária, para a que lidera o executivo municipal, em ato eleitoral seguinte, deixaram de acontecer. Tais procedimentos eram sequela de democracia incompleta. Isso foi benéfico, até porque a «cláusula de rescisão» era paga com dinheiro do erário público, ao decidir o município que realizava esta ou aquela obra, a título de compensação, em determinada freguesia. Verificou-se a resolução do problema na plenitude, em benefício dos autarcas municipais que gostam de trabalhar com autarcas em quem se revêm e dos de freguesias que sentiam que ao mudar de partido, ficavam mais próximo do poder municipal;
- IV.** Melhor se passou a gerir e rentabilizar um conjunto de equipamentos ao nível da maquinaria (tratores, corta-relvas e outros), utilizados atualmente nas ações de limpeza e conservação das bermas de estradas, jardins e afins, por deixar de suceder ter cada freguesia o seu próprio equipamento. O mesmo se passou com

a gestão de pessoal adstrito a esses fins e/ou com o pessoal administrativo, gerando uma mais eficaz gestão de recursos humanos;

- V.** Alcançou-se a uniformidade nos princípios e critérios de atribuição de subsídios ao movimento associativo e afins, deixando de os haver distintos de freguesia para freguesia e eventualmente evitando a duplicação na atribuição dos mesmos, por diferentes autarquias locais (município/freguesia);
- VI.** Acabou-se a dificuldade de se encontrar elementos para a composição das listas em inúmeras freguesias, porque em tantos e tantos sítios e lugares deste país, ainda se achava que ao fazê-lo seria tudo menos o que é: um ato de disponibilidade e participação cívica em prol do todo... e assim se zangavam pessoas da mesma família e/ou surgiam as pequenas chantagens de todo o tipo de índole, ou promessas de benefícios pessoais³³⁶. Isto era real até aos anos 20 do presente século.

³³⁶ Exemplo concreto recolhido em entrevista pessoal com presidente de uma união de freguesias (concelho de Lousada).

CONCLUSÃO

Em jeito de lançamento das conclusões, tem-se presente que em leituras perdidas se encontrou entrevista de neurocientista computacional, diretor do Programa de Neurociência da Fundação Champalimaud, que investiga a forma como o cérebro percebe o tempo e o seu impacto na aprendizagem das relações de causa efeito. Nessa entrevista, “desvenda por que razão o tempo parece passar mais depressa à medida que envelhecemos”. Fundamenta as suas afirmações com recurso a “provavelmente” e “talvez”⁸³⁷. Pensa-se que se ele, cientista reconhecido, líder de programa em fundação prestigiada, ao fundamentar respostas com tamanha incerteza, deixa um espaço de conformação pelo menos similar... Vejamos.

I. Os factos

A soma de um conjunto de dados ajudarão a retirar as ilações que irão ser contributo valioso para indicar o caminho conclusivo. Vejam-se um leque de factos, ou pelo menos muito aproximados de evidências, do geral para o particular:

1. A história demonstra vida longa às paróquias/freguesias (cerca de 190 anos, pese muito menor do que os municípios). A maior parte do tempo foi vivido em ciclos, com um pé dentro e outro fora da organização administrativa portuguesa. Foi no regime democrático e com a CRP de 1976, que lhe foi dado o maior relevo e reconhecimento constitucional, em regime paritário com as outras autarquias. As suas atribuições e competências, como se demonstrou em espaço específico a este item, não sofreram grandes alterações neste espaço de tempo considerado (1830-2020);

2. Entende-se como muito relevante e, logo, preocupante, a crise que se vive ao nível da participação cidadã nos assuntos, sejam eles locais ou nacionais. A demissão na intervenção fruto da apatia e desinteresse reinante, a que se junta a participação não informada, por mínima que seja, são problemas do país no seu todo e não um exclusivo do poder local. No que a este diz respeito, tal significa que os candidatos aos órgãos municipais são escolhidos por uma minoria de muito poucas pessoas, inscritas nos vários partidos políticos;

3. No caso das freguesias, a situação agrava-se, pois o convite ao cabeça de lista surge, por norma, da comissão política concelhia e não por geração espontânea dentro da própria freguesia. A crise da democracia local reflete-se desde logo na dificuldade em encontrar quem se disponibilize para participar. Perante a dificuldade em encontrar o número mínimo de elementos entre efetivos e suplentes à assembleia de freguesia, recorre-se a familiares diretos, a mulheres colocadas nas posições que a

⁸³⁷ VÂNIA MAIA, Entrevista a Joe Paton, in: *Revista Visão*, 10 de dezembro de 2020, p. 19.

legislação indica, mas que se demitem posteriormente e um conjunto de outras pequenas tropelias, que sucedem pelo número necessário de elementos para a composição da lista de candidatos, pelo que na maioria das freguesias deste país há apenas duas listas candidatas, quando não uma apenas;

4. Sucede assim, porque também, na verdade, a implantação partidária no poder local restringe-se a quatro dos partidos fundadores da democracia (PS, PSD, PCP e CDS), mas que não conseguem apresentar listas numa imensidão de freguesias do país por falta de pessoas disponíveis para tal;

5. A realidade das freguesias, passados 45 anos da Revolução de Abril, já não é a mesma. Desde logo, o longe virou perto, por uma mobilidade mais conseguida, afastando o isolamento num rumo que não se crê tenha inversão;

6. A digitalização aproxima e afasta as comunidades. Dá-lhes o Mundo na palma da mão e progressivamente vai afastando as pessoas do contacto presencial, também aqui num caminho que se crê sem qualquer hipótese de retorno;

7. Como se sabe, “Portugal pertence ao grupo de países unitários com um nível de governo subnacional (os municípios e freguesias não são contabilizados como níveis separados)” e “está entre os países menos descentralizados da UE. A associação entre o tamanho da população de um país e o número de camadas subnacionais é clara, pois países maiores tendem a ter mais camadas. Portugal pode, em função da dimensão e da sua população, pertencer também a um grupo de países com dois níveis de governo subnacional”⁸³⁸. Texto tão curto, deixa desde logo evidenciar aspetos relevantes: baixa descentralização, possibilidade de o país poder acrescentar um outro nível de governo e por fim que as freguesias não são consideradas como um nível diferente de governo relativamente aos municípios, tal é particularidade específica portuguesa no contexto da UE (Estudo da OCDE, que integra 37 países desenvolvidos, 27 europeus e 10 não europeus);

8. O poder local é consequência da (alguma) descentralização aqui já escrita em cíclico “movimento pendular” com a centralização. Hoje, e praticamente desde que foi instituído em 1976, vive-se um período em que a descentralização tem vantagem, pese períodos de maior ou menor evidência. A dúvida que se pode colocar é sobre o quantum da mesma. Pois “se por um lado se enfatiza a descentralização e a delegação de competências, por outro impõe-se uma lógica de omnipresença centralista e uma série de restrições e deveres que indiciam a desconfiança do poder central em relação aos subsectores institucionais financeiros. Baste pensar, por exemplo, no manancial de obrigações

⁸³⁸ OCDE, Descentralização e regionalização em Portugal - que cenários de reforma? 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/872e2a29-en/index.html?itemId=/content/component/872e2a29-en>

documentais e declarativas que as freguesias constantemente se encontram obrigadas a enviar ao Governo. Em caso de incumprimento destes deveres de informação, é retida uma percentagem significativa do duodécimo das transferências correntes no mês seguinte ao do incumprimento. Além disso, para efeitos de “acompanhamento” da situação financeira das autarquias locais, pode ser solicitada informação adicional. Por tudo isto, proximidade, acessibilidade, participação dos fregueses e resolução de problemas correntes parecem constituir fórmulas que, fazendo parte do léxico teórico, frequentemente não encontram correspondência no domínio prático”⁸³⁹;

9. O Estado Democrático deu-lhes o «ser», pela relevância e paridade constitucional e rodeou-as de principiologia relevante assegurando-lhes a autonomia, a subsidiariedade, a intangibilidade das atribuições e a complementaridade, como garantes de um papel que a elas se desejava atribuir. Esse mesmo Estado, por intermédio de diferentes atores ao longo dos anos, sempre foi olhando para as freguesias, de forma carinhosa e simpática, mas por tudo o que quase todos os autores citados escrevem, não foi muito mais longe do que isso. Ano após ano, não as cuidou, tratou e acarinhou, por insuficiência de meios e recursos, deixando-as ao sabor dos humores do poder municipal perante elas. Sem um olhar de simpatia do município (fruto da coloração partidária, ou a promessa de assim ser no futuro...), encontram-se votadas a um quase completo abandono, limitando-se estas, a meras funções de sobrevivência institucional, mais ou menos disfarçadas, em função da capacidade de ação dos autarcas de freguesia. Verifica-se que apenas sobrevivem, pois não vivem;

10. As freguesias, provavelmente por serem o “nível de governação de maior proximidade, estão naturalmente mais habilitadas a conhecer as reais necessidades e problemas das populações respetivas. Essa circunstância de proximidade, porém, [...] só pode ser potenciada se existir uma visão global das necessidades públicas”⁸⁴⁰, algo que inúmeras vezes, talvez demais, não existe, pois os autarcas de cada uma das freguesias tende apenas a ter preocupações com as necessidades dos seus fregueses. Ou seja, também estes acabam por se desfocar do todo onde estão integrados (o município), tendo como preocupação principal apenas o satisfazer das necessidades do que entendem ser melhor para os seus fregueses;

11. É um dado adquirido de que ninguém vive só. Assim, “a articulação entre os diversos níveis de governo às diferentes escalas territoriais (nacional, regional, sub-regional e local) exige um diálogo contínuo entre cada nível no âmbito da governação e um planeamento integrado”⁸⁴¹. Até porque essa «articulação” é de imposição legal para municípios e freguesias (Lei n.º 75/2013, artigos n.º 7.º, n.º 1

⁸³⁹ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, O direito financeiro público ao nível... cit., p. 223.

⁸⁴⁰ MANUELA GOMES, As freguesias no contexto dos diferentes níveis...cit., p. 86.

⁸⁴¹ MANUELA GOMES, As freguesias no contexto dos diferentes níveis...cit., p. 86.

e 23.º, n.º 1) e até há um conjunto alargado de atribuições comuns a ambos os entes autárquicos, numa lógica de respeito pelos princípios da complementaridade e da subsidiariedade;

12. Constata-se que a expressão “tarefeiros” entrada recentemente no vocabulário de autarcas municipais, com algum sentido depreciativo e no âmbito da descentralização administrativa em curso, já existe numa parte do poder local, desde quase sempre. As freguesias assumem precisamente esse papel, realizando um conjunto de tarefas menores, que quase nunca comportam o poder de decidir rumos. Verifica-se que o que os municípios não desejam para si (serem tarefeiros do Estado), não veem inconveniente que se aplique às freguesias, mesmo tendo presente a diferença de dimensão (geográfica, orçamental, ...). Na verdade, tal não se aplica a todos os municípios, pois os há que nem desejam que a descentralização de competências dos municípios para as freguesias aconteça, conforme escrito nesta dissertação. Com a transferência, o que muda é o tamanho da tarefa: ou é menor ou maior, mas sempre tarefa, derivado do facto de o nível de autonomia ser muito diminuto;

13. A afirmação “Da debilidade das freguesias à prepotência da AR”⁸⁴² que intitula artigo de opinião do reconhecido autor, em órgão de comunicação social de âmbito nacional, vem reconhecer/confirmar alguma da fragilidade das freguesias, fruto de uma menor notoriedade e relevância autárquica, por oposição aos municípios. Na linha de raciocínio já seguida antes (vide página 164), verifica-se ser mais fácil agir sobre elas do que com os municípios. Afirma o citado autor que “a prepotência da Assembleia da República no que respeita às freguesias tem sido manifesta desde a intervenção da *troika*, em 2011, seguindo sempre fielmente a vontade do governo”. E elenca quatro exemplos dos quais se partilha aqui apenas um: “contendo o memorando de entendimento de maio de 2011 ““ordem”” para reduzir o número de municípios e freguesias, a AR apenas reduziu as freguesias, pois bem sabia que intrometer-se com os municípios seria muito mais complicado”. E conclui: “pobres das freguesias do nosso país sujeitas a tanta prepotência”. Este é um de muitos exemplos, que validam a ideia de menor consideração, do Estado e dos próprios municípios (que agem como sendo fortes, com os que creem como sendo fracos...);

14. Na esfera do poder local é-lhes reconhecido viverem na dependência dos municípios, desempenhando um papel que se afirma como secundário, de “intermediários, de “articulação”, de “elo de ligação” com estes. Vejam-se dois exemplos recentes que confirmam o agora escrito: “Autarca de Guimarães reconhece que os investimentos nas freguesias resultam do trabalho de auscultação dos autarcas, vincando o ““trabalho de proximidade e articulação com todas as juntas de freguesia do

⁸⁴² ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Da debilidade das freguesias à prepotência da AR, in: *Jornal de Notícias*, Ano 133, n.º 309, 06 de abril de 2021, p. 30.

concelho, no sentido de reforçar a coesão territorial e descentralizar iniciativas para proporcionar condições para uma resolução mais célere dos problemas”⁸⁴³ ou “o presidente da Câmara Municipal de Esposende deslocou-se à União de Freguesias de Palmeira de Faro e Curvos para ver o andamento das obras realizadas e projectar o arranque de intervenções. Benjamim Pereira destacou a importância do contacto directo com os eleitos locais, assim como com alguns populares, apesar das restrições, ““procurando responder aos anseios das populações, às suas necessidades e proporcionando melhores condições de vida”⁸⁴⁴. Estas notícias resultam de comunicados de imprensa remetidos pelo próprio município e assinados pela «redação» dos órgãos de comunicação social que as publicam e confirmam à freguesia o papel de reivindicar aquilo em que acreditam ser possível de concretizar;

15. Analisada a reorganização administrativa de 2013, verifica-se que há autarcas que defendem o direito à autodeterminação de freguesias a que foram agregados. Até aqui tudo bem, é legítimo. E o que pensam esses mesmos autarcas, se um dado lugar dessa mesma freguesia desejar a sua autodeterminação? Desejo esse suportado no facto de entender que o lugar central dessa freguesia é sempre privilegiado relativamente a eles, pelo que desejam passar de lugar, a freguesia com relevância na administração autónoma. Todos terão a noção de qual será a resposta desses mesmos autarcas...;

16. Constata-se, e a título de mero exemplo, que o Porto se queixa regularmente do centralismo de Lisboa e fala em nome do Norte. Por sua vez Braga aquando do falhado processo de regionalização não desejava ficar junto com o Porto, por crer que sucederia um excesso de centralismo deste perante o restante território. Defendia a criação da região Minho. Viana do Castelo, por sua vez não desejava ficar numa região só com Braga, por entender que esta se esquecia de Viana do Castelo (vide o exemplo da criação da Universidade do... Minho, mas que nunca chegou à Princesa do Lima). Por sua vez em Viana do Castelo amiúde se fala da criação do concelho de Barroselas, suportado num conjunto de freguesias do Vale do Neiva, por assim melhor defenderem os interesses das suas populações, crendo-se esquecidas face ao suposto centralismo da sede do concelho. E chegamos ao ponto de partida, lugares de freguesias há que desejam a sua autonomia da freguesia onde estão inseridos. Verifica-se que todos se queixam (centralismo nas decisões, investimentos no centro), daquilo que outros acham que lhes fazem a eles...;

17. Todos (ou quase) acabam por ter a tendência de atuar em prol do centro e por consequência em desfavor das periferias, mais as afastando deste. Investe-se onde estão as pessoas e as pessoas

⁸⁴³ DOMINGOS BRAGANÇA, Guimarães - Freguesias recebem 600 mil euros, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11768, 11 de abril de 2021, p. 23.

⁸⁴⁴ BENJAMIM PEREIRA, Esposende - Autarca visita obras em curso, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11768, 11 de abril de 2021, p. 9.

acabam por estar onde há investimento... Logo, o grande, maior fica, e por sua vez, o pequeno, tende a desaparecer (vide exemplo nacional com o interior *vs.* litoral ou o urbano *vs.* rural, onde as aldeias se despovoam em favor das vilas ou cidades sede de concelho ou distrito). A situação não é um exclusivo português, pois a tendência de hoje e de um futuro próximo aponta para a existência de *superurbes*, considerando a escala de cada país (por exemplo as nossas grandes cidades - excetuando Lisboa e Porto - têm a dimensão populacional de pequenas cidades do interior no Brasil).

II. O caminho

O importante desafio que se coloca, é o de saber interpretar e refletir sobre os factos acima expostos e conjugá-los com um outro dado objetivo: Portugal é um país com larga tradição municipalista no âmbito do poder local. Perante esta realidade factual, tem-se colocado neste primeiro quartel do século XXI um conjunto de desafios e/ou oportunidades, para o qual o poder político local e nacional, pode e deve unir esforços de cooperação que conduzam a um aumento do bem-estar das populações, que justifica a sua existência. Vejam-se, em síntese, o que se crê que possa ser o caminho para o poder local e em particular qual o enquadramento das freguesias portuguesas naquele.

18. O tempo investido para elaborar esta dissertação e que incluiu um olhar ao passado e uma análise do presente, leva desde logo a poder concluir pela necessidade de existirem dois níveis na governação local: municipal e supramunicipal (que não os três instituídos constitucionalmente);

19. O nível de governação supramunicipal, bem que pode ser parcialmente alcançado pelas atuais CIM, ou similares, com alguns acertos na sua estrutura e atribuições, isto na ausência das constitucionalmente previstas regiões. Estas, não se crê que sejam instituídas num espaço temporal de muitos anos, pela progressiva fragmentação política no parlamento, que conduzirá à dificuldade na obtenção de consensos, sempre necessários para a realização de uma revisão constitucional. Em ambos os casos, municípios e CIM, sente-se ser necessário numa elevada percentagem de uns e outras, aumentar da sua dimensão, conferindo-lhes uma escala distinta;

20. Só na área de intervenção da CCDR Norte existem oito CIM. Por sua vez apenas pouco mais de um terço dos 308 municípios, têm população superior a 20000 habitantes. Sendo que há ainda cerca de outro terço que não chega aos 7500 habitantes. A realidade que os Censos 2021 vão apresentar, confirmará a tendência de perda de população na esmagadora maioria dos municípios, numa crescente crise demográfica que se vai abatendo sobre o país, cumulada com o envelhecimento e abandono do interior;

21. A diferentes tempos e por diferentes autores, inclusive vertido nesta dissertação, surge com regularidade a ideia quanto à necessidade da realização de um estudo de fundo acerca da realidade das freguesias que proporcione dados o mais objetivos possíveis. Vários têm sido realizados, mas entendem-se não suficientemente abrangentes, pelo que analisam, pelos que neles participam e pelos atores envolvidos na sua realização - de nicho. Deseja-se poder alcançar uma noção clara e precisa acerca de um conjunto de itens relevantes (o que efetivamente realizam; que atendimento presencial e por meios digitais acontece e com que fim; que peso percentual tem cada tipo de receita; em que se realiza a despesa; análise a quantos dos 26 mil lugares deste país têm condições e justificam para ser freguesias; perfil dos autarcas; número de freguesias em que concorre apenas uma lista e em que tipo de territórios isso ocorre; e ainda um conjunto de outros dados), que permita uma análise quantitativa e qualitativa da sua atividade e que possa ir além da de custo-benefício, até por se saber que valores há, que nem sempre são mensuráveis nessa perspetiva. Tal estudo permitiria saber, como melhor as enquadrar no futuro, que abaixo se apresenta;

22. A CRP de 1976 conferiu às freguesias a autonomia e inclui-as expressamente no leque de autarquias locais. De referir que a OCDE em estudos que realiza acerca do quantum de níveis de governação existentes fora do âmbito estatal, não considera em Portugal as freguesias enquanto tal, provavelmente por pouco ou nada comuns, assim a modos como uma pequena excentricidade portuguesa. A ideia e intenção de as integrarem nas autarquias locais em regime de paridade com os municípios e as regiões, tem-se por boa, enquadrando-a no tempo que se vivia. Saía-se de um período de longa ditadura (48 anos), em que as autarquias foram organismos desconcentrados do Estado e havia que marcar claramente a diferença para tal período temporal, dando a liberdade, correta e certa, de as populações elegerem os seus autarcas. O atraso do país era imenso e as freguesias tiveram então a capacidade de mobilização das comunidades (ao nível de recursos humanos, materiais e maquinaria) em prol de si mesmas, substituindo-se ao Estado e aos municípios, levando a cabo um conjunto de obras básicas por todo esse Portugal;

23. Hoje os tempos são distintos, as necessidades são outras e a disponibilidade popular para dar de si em prol do todo, manifestamente menor, o que se acredita prossiga em idêntico sentido com o passar dos anos, contribuindo para o esvaziamento progressivo da sua função como autarquia relevante para tratar dos interesses próprios, que aqui e ali se foram esfumando e diluindo;

24. Algumas freguesias, ao longo dos anos, foram crescendo em termos populacionais ou de área, impedindo-as de cumprir o tão reportado efeito «proximidade». A soma destes, entre outros fatores, deu como resultado: menos valor às freguesias e menor necessidade destas, a cada ano que passa;

25. Acresce que entre pares, e apesar de os presidentes de junta gozarem de algum estatuto e prestígio nas suas comunidades, os autarcas se lamentam da «cruz» que carregam, apelidando-se a si mesmos de um conjunto de cognomes, de que “parentes pobres do poder local” é uma síntese adequada do seu sentir. Reconhecem a diferença de tratamento perante a coloração partidária, a pouca autonomia e a menor capacidade própria de ação. Para o exterior tentam fazer eco da importância que sentem e acreditam possuir perante as comunidades que representam, sempre que tentam reivindicar algo, percebendo-se um discurso diferenciado para dentro, comparativamente com o que se realiza para fora de portas;

26. Ora, se assim se veem os autarcas, e em acréscimo, a prática política decorre como antes descrito nas relações freguesias-municípios, formalize-se o que já é informal: integrem-se as freguesias nos municípios, de que na verdade já fazem parte, pese apenas em modo e regime de «*part-time*». O povo já diz na sua sabedoria, que pertencem a X ou Y e que são de Z ou K, sempre em referência ao município onde vivem ou de onde são naturais;

27. A integração das freguesias como órgão desconcentrado do município, pode ter como benefício lateral, a diminuição do número de elementos necessários para a composição desse órgão, pois como referido supra, creio que três será um número suficiente (um titular e dois suplentes), superando dessa forma a dificuldade de elementos para a composição das listas. Estes elementos poderiam, ou não, ser dados a conhecer previamente ao ato eleitoral, pelas listas candidatas à assembleia municipal, que seria o único órgão de eleição direta no município;

28. A matéria de extinção de freguesias é “uma matéria, que, pelos vistos, constitui um verdadeiro *tabu* na nossa democracia”⁸⁴⁵, por pouco ou nada tratada ou quase nada perspectivada. A conclusão não vai propriamente no sentido da extinção pura e simples das freguesias. Vai no sentido da integração destas nos municípios e em efetiva articulação com estes, em prol de uma coesão municipal, que se acredita, e pelo justificado supra, traga benefícios com tal medida e por acréscimo, evitam-se desde logo as desvantagens que por norma as colorações distintas acarretam (veiculadas e assumidas vezes sem conta);

29. Os estudos realizados e dados a conhecer por diversas entidades, os congressos da ANAFRE e as moções neles apresentadas, o que escrevem os académicos e interessados por esta temática, são relativamente unânimes, acerca do que escrevem sobre as freguesias.

⁸⁴⁵ JOSÉ CASALTA NABAIS, A Autonomia Financeira das Autarquias Locais, Coimbra... cit., p. 78.

A prática que vivem no quotidiano e a realidade com que se deparam, não coincide com o expresso na CRP, nem com as afirmações regulares a propósito do seu mérito.

Atente-se, em suma:

- I. Reconhece-lhes o quão úteis são, perante um conjunto de tarefas de valor para as comunidades, pelas relações que mais facilmente estabelecem, fruto da proximidade, mas de utilidade curta quando se trata atribuições e competências, em que formal ou informalmente, ficam aquém de tais conceitos, reduzindo-se estas a um conjunto de tarefas e ao papel de “facilitador”⁸⁴⁶, interlocutor com o município, que quase nunca é realizado em regime de paridade, além da institucional;
- II. São relevantes, desde logo pelo número das que existem no país, pese tal facto, não têm a relevância suficiente que lhes confira o direito de presença institucional (através de representantes) em organismos diversos (como por exemplo as CCDR, em que participam na eleição do presidente, mas não têm nenhum assento como sucede com os municípios) e nem sempre são alvo de consulta e pedido de opinião (como por exemplo a propósito da forma e por que meios se distribuem fundos comunitários), eles que são quem mais próximo das populações está. Só servem mesmo para ouvir e saber das coisas pequenas das comunidades que lideram...;
- III. Apresentam-se como autónomas por referência expressa da Constituição, mas não gozam de autonomia efetiva, desde logo, por a componente da autonomia financeira ser cumprida de forma deficitária, dotando-as de acesso a poucos recursos que podem utilizar *per si*. Tudo, ou quase, o que de relevante acontece na freguesia é investimento do Estado ou dos Municípios, percebendo-se que não têm autonomia. Acontece-lhes parecido com a forma com um pai/mãe imaginário olha e fala de um filho de 12 anos: “meu filho está um homem, é responsável, equilibrado e faz um conjunto de tarefas úteis cá em casa... claro que eu como pai/mãe decido dos pedidos que ele faz, os que são adequados e os que são desadequados, eu dou-lhe a autonomia para sair... aos locais que eu valide, pelo tempo que eu aprove e para utilizar o dinheiro que eu entenda como apropriado...”. As freguesias aos olhos dos decisores políticos portugueses não passaram ainda da criança de 12 anos, pelo que têm apenas a autonomia que o pai/mãe acha como a correta, pouca por sinal e assim é há mais de 45 anos;

⁸⁴⁶ Esta foi a palavra síntese, recolhida em entrevista pessoal, com que o Presidente da Junta de Freguesia de S. Victor (Braga) descreveu o seu papel enquanto autarca.

IV. Afiguram-se importantes (que não pelo sentido de vaidade ou de se colocarem em bicos de pés... mas importantes, pelo contributo ao desenvolvimento e afirmação do país), porque todos o dizem, pela proximidade com as comunidades, pela quantidade de freguesias existentes, por serem dotadas de autonomia e paridade constitucional com os outros entes autárquicos (no caso o município). Na verdade, a prática demonstra que não são importantes, porque quase toda a legislação ordinária a jusante da CRP as esvaziou, menorizou e não dotou com as condições, desde logo financeiras que lhes permitissem ser o que não são, ter o que não têm: importância!

30. Por tudo o estudado na dissertação e escrito supra, percebe-se que as freguesias vivem numa bipolaridade:

- são úteis, mas não têm utilidade!

- são relevantes, mas não têm relevância!

- são autónomas, mas não têm autonomia!

- são importantes, mas não têm importância!

É mediante este quadro reinante no presente, que é vivenciada em ritmos e modos distintos pelas freguesias, fruto das enormes diferenças entre si mesmas, que requerem adaptabilidade e soluções de e para o futuro, em busca de uma melhoria contínua do poder local, ao serviço das populações. Logo deseja-se que possa ser dado um suposto passo atrás (integração nos municípios), que permita dar dois à frente (maior coesão territorial e melhor gestão dos recursos existentes e a criar), assegurando mais qualidade no cumprir da razão de ser do poder local: tratar dos interesses próprios das suas comunidades. Que neste caminho, que se faz caminhando, seja possível a clarividência, para se alcançar uma maior afirmação do poder local.

FONTES DE INFORMAÇÃO

Bibliografia

ALEXANDRINO, José de Melo,

- O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional, in: *Direito Regional e Local*, n.º 05, janeiro/março de 2009, Braga, 2009;

- Direito das Autarquias Locais – introdução, princípios e regime comum, in: *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, OTERO, Paulo, GONÇALVES, Pedro (Coordenadores), Coimbra, 2010;

- Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local, lição de 04 de novembro de 2011, no Módulo “A interioridade no tempo e no espaço”, no I Curso pós-graduado sobre Direito da Interioridade, Bragança, 2011;

- A administração local autónoma: situação actual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da *Troika*, in: *Direito Regional e Local*, n.º 18, abril/junho de 2012, Braga, 2012;

AMARAL, Diogo Freitas do,

- O futuro das Freguesias no sistema português de autarquias locais, in: *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Torres Novas, 1990;

- Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 4ª edição, Coimbra, 2015;

- Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3ª edição, Coimbra, 2016;

AMARAL, Inês,

- Redes Sociais na Internet: Sociabilidades Emergentes, Covilhã, 2016;

AMARO, António Leitão,

- Parte III - Breves depoimentos, in: *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*,

OLIVEIRA, António Cândido de e NEIVA, Mateus Arezes. Braga, 2013;

AMORIM, Carlos de Abreu,

- Aspectos Territoriais do PRACE (Antecedentes e contratempus), in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*,

OLIVEIRA, António Cândido de (Coordenação), Braga, 2007;

AMORIM, João Pacheco (Coord.), OLIVEIRA, António Cândido de, NEVES, Maria José Castanheira,

SILVA, Pedro Cruz e, TEIXEIRA, Frédéric, ROCHA, Rui Duarte, GOMES, Joana Polónia,

- Atribuições e competências das autarquias locais, in: *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*,

OLIVEIRA, António Cândido de e BATALHÃO, Carlos José, (Coordenadores), Braga, 2017;

ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias,

- Documento de Orientação Estratégica do XV Congresso Nacional da ANAFRE, Freguesia - Novos Desafios, in: *As Freguesias na Organização do Estado - Um Património Nacional*, BATALHÃO, Carlos José, (Coord.), Lisboa, 2016;

ANDRADE, José Carlos Vieira de,

- Autonomia regulamentar e reserva de lei, in: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Coimbra, 1984;

- Lições de Direito Administrativo, 3ª Edição, Coimbra, 2013;

ARAÚJO, Dalila, RODRIGUES, Teresa

- As freguesias na organização do Estado, in: *As Freguesias na Organização do Estado – Um*

- Património Nacional*, BATALHÃO, Carlos José, (Coord.), Lisboa, 2016;
- BARRETO, António,
- As Freguesias e a regionalização, in: *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Torres Novas, 1990;
- BARROS, Luís Teiga,
- Governação local: fragmentação, endividamento e controlo, in: *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, PEREIRA, Paulo Trigo, DIAS, Rui, ALMEIDA, Miguel, (Coordenadores), Coimbra, 2016;
- BATALHÃO, Carlos José,
- Da reforma local às várias reformas das freguesias: *um Mundo de incertezas*, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, OLIVEIRA, António Cândido, OLIVEIRA, Fernanda Paula, FONSECA, Isabel Celeste, ROCHA, Joaquim Freitas da, (Coordenadores), Braga, 2013;
- A CEAL e sua transposição para o ordenamento português: história da evolução legislativa e jurisprudencial do regime local português desde 1985 até aos nossos dias, in: *Dereito - Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, n.º Extraordinario, Santiago de Compostela, 2016;
- As freguesias: um ano depois da reforma territorial e da “delegação legal de competências” (os acordos de execução), in: *As Freguesias na Organização do Estado - Um Património Nacional*, BATALHÃO, Carlos José, (Coord.), Lisboa, 2016;
- As novas competências das freguesias, in: *Revista das Freguesias*, n.º 10, Braga, 2019;
- BILHIM, João,
- A governação nas autarquias locais, Porto, 2004;
- CADILHE, Miguel,
- Finanças da Descentralização Política (Breves notas), in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, OLIVEIRA, António Cândido de (Coordenação), Braga, 2007;
- CAETANO, Marcello,
- Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, 2ª reimpressão portuguesa, Coimbra, 2003;
- CATARINO, João Ricardo,
- Princípios de Finanças Públicas, Coimbra, 2011;
- CORREIA, José Sérvulo,
- Os princípios constitucionais da administração pública, in: *Estudos sobre a Constituição*, 3º vol., Lisboa, 1979;
- As Freguesias perante os Municípios: autonomia e complementaridade, in: *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Torres Novas, 1990;
- COSTA, Jorge Meira da,
- O Direito do Urbanismo e o Orçamento Participativo: reflexões em busca de uma solução de coesão social e de sustentabilidade financeira, in: *Democracia e Poder Local*, FONSECA, Isabel Celeste (Coord.), Braga, 2017;
- COSTA, Manuel da Silva, NEVES, José Pinheiro,
- Introdução, in: *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, COSTA, Manuel da Silva, NEVES, José Pinheiro (Coordenação), Porto, 1993;

COSTA, Marta Nunes da,

- Do estado-nação à cidade como espaço da democracia: análise comparativa das experiências de orçamento participativo em Cascais e Brusque, in: *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, PEREIRA, Paulo Trigo, DIAS, Rui, ALMEIDA, Miguel, (Coordenadores), Coimbra, 2016;

CRUZ, Luís Braga da,

- Prefácio, in: *Governação e territorialidades. Lógicas e práticas na administração local*, ANA PAULA MARQUES E RITA MOREIRA (organização), V. N. Famalicão, 2012;

DIAS, Rui,

- Modelos de financiamento local no contexto europeu e o caso português, in: *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, PEREIRA, Paulo Trigo, DIAS, Rui, ALMEIDA, Miguel, (Coordenadores), Coimbra, 2016;

DIAS, Rui, SEGORBE, Catarina,

- A evolução do panorama autárquico em Portugal, in: *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, PEREIRA, Paulo Trigo, DIAS, Rui, ALMEIDA, Miguel, (Coordenadores), Coimbra, 2016;

EANES, António Ramalho,

- O Poder Local, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, OLIVEIRA, António Cândido de (Coordenação), Braga, 2007;

FERREIRA, José Ribeiro,

- A Democracia na Grécia Antiga, in: *Cadernos de História A*, Porto, 2003;

FIGUEIRAS (coord.), Cláudia, FONSECA, Isabel Celeste, CARVALHO, Raquel, MONIZ, Ana Raquel, COUTINHO, Juliana Ferraz, NEIVA, Mateus,

- Organização e funcionamento dos órgãos das autarquias locais, in: *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, OLIVEIRA, António Cândido de, BATALHÃO, Carlos José (Coordenadores), Braga, 2017;

FOLQUE, André,

- A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios, Coimbra, 2004;

FONSECA, Isabel Celeste,

- Direito da Organização Administrativa, Roteiro Prático, Coimbra, 2011;

- As freguesias no contexto da reforma da Administração Pública: se queremos que as coisas fiquem como estão, temos que as mudar, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, OLIVEIRA, António Cândido de, OLIVEIRA, Fernanda Paula, FONSECA, Isabel Celeste, ROCHA, Joaquim Freitas da, (Coordenadores), Braga, 2013;

- A intervenção do Estado nas autarquias locais: comedida ou sem medida(s), in: *Estudos em comemoração dos 20 anos da Escola de Direito da UM*, Coimbra, 2014;

- A tutela do Estado sobre as autarquias locais: comedida ou sem medida(s)?, in: *Direito das Autonomias (Locais) - Estudos Reunidos*, Braga, 2019;

- A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das autonomias locais, in: *Direito das Autonomias (Locais) - Estudos Reunidos*, Braga, 2019;

- Autarquias locais: atribuições e competências, in: *Direito das Autonomias (Locais) - Estudos Reunidos*, Braga, 2019;

FRANCO, António Sousa,

- A Freguesia na organização do poder em Portugal - aspectos financeiros, in: *Papel das Freguesias na*

- Administração*, Torres Novas, 1990;
- FREIRE, André, MEIRINHO, Manuel, MOREIRA, Diogo,
- Para uma melhoria da representação – a reforma do sistema eleitoral, Lisboa, 2008;
- GAIO, Carlos Morais,
- A mudança organizacional nas Autarquias Locais - desafios e interrogações, in: *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, COSTA, Manuel da Silva, NEVES, José Pinheiro (Coordenação), Porto, 1993;
- GASPAR, Isabel Miranda, TAVARES, Sónia,
- “Eleições autárquicas intercalares - 1978 a 2007”, Câmaras Municipais e Assembleias de Freguesia, Maia, 2009;
- GASPAR, Jorge,
- O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, OLIVEIRA, António Cândido de (Coordenação), Braga, 2007;
- GOMES, Carla Amado,
- Referendo local: o medo de existir? in: *Direito Local e Regional*, n.º 00, outubro/dezembro de 2007, Braga, 2007;
- GOMES, Eduardo
- A Administração Local na Monarquia Constitucional. O Papel da Freguesia e do Pároco (1834-1910), Braga, 2012;
- GOMES, Manuela,
- As freguesias no contexto dos diferentes níveis de governação infranacional, in: *As Freguesias na Organização do Estado – Um Património Nacional*, BATALHÃO, Carlos José, (Coord.), Lisboa, 2016;
- GONÇALVES, Ana Rita Sousa,
- O Contributo das Redes Sociais Virtuais para a Transparência nos Municípios Portugueses: o Caso do Facebook, Braga, 2013;
- GRUPO TÉCNICO PARA A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA REORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DAS FREGUESIAS,
- Relatório de avaliação da reorganização do território das freguesias, Lisboa, 2016;
- INE - Instituto Nacional de Estatística,
- Projeções de População Residente 2012-2060, Lisboa, 2014;
- JALALI, Carlos,
- A reforma do sistema político, in: *A Reforma do Poder Local em Debate*, SOUSA, Luis de, TAVARES, António F., CRUZ, Nuno Ferreira da, JORGE, Susana (Organizadores), Lisboa, 2015;
- Crise ou oportunidade? As freguesias e a relação entre cidadãos e política em Portugal, in: *As Freguesias na Organização do Estado - Um Património Nacional*, BATALHÃO, Carlos José, (Coord.), Braga, 2016;
- JIMÉNEZ, Maria Luisa Gómez,
- Smart-cities: Inexistencia de una definición jurídica, in: VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: nuevos tiempos, nuevos objetivos, Fuerteventura, 2016;
- JÚLIO, Paulo e RELVAS, Miguel,
- O outro lado da governação, Porto, 2015;
- LOBO, Carlos Baptista,
- Novo Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (Algumas reflexões preliminares), in: *30 anos de*

Poder Local na Constituição da República Portuguesa, OLIVEIRA, António Cândido de (Coord.), Braga, 2007;

LOPES, Raul,
 - As Autarquias nas encruzilhadas do desenvolvimento, in *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, COSTA, Manuel da Silva, NEVES, José Pinheiro (Coordenação), Porto, 1993;

MACHADO, João Baptista,
 - Participação e descentralização, democratização e neutralidade na Constituição de 76, Coimbra, 1982;

MAGALHÃES, Ana Filipa, PEREIRA, Maria Leitão,
 - Um olhar sobre a evolução do regime legal dos trabalhadores das autarquias locais na Constituição da República Portuguesa, in: *Democracia e Poder Local*, FONSECA, Isabel Celeste (Coord.), Braga, 2017;

MAGALHÃES, Joaquim Romero,
 - Em torno da história político-administrativa das freguesias portuguesas, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, OLIVEIRA, António Cândido de, OLIVEIRA, Fernanda Paula, FONSECA, Isabel Celeste, ROCHA, Joaquim Freitas da, (Coordenadores), Braga, 2013;

MATOS, Luís Salgado de,
 - Regionalização: Sim ou Não? In: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, OLIVEIRA, António Cândido de (Coordenação), Braga, 2007;

MELO, António Barbosa de,
 - O Poder Local na Constituição da República Portuguesa em 1976, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, OLIVEIRA, António Cândido de (Coordenação), Braga, 2007;

MENDES, Maria Filomena e ROSA, Maria João Valente,
 - Projecções 2030 e o futuro, in: *Encontro presente no futuro (FFMS)*, Lisboa, 2012;

MIGUÉIS, Jorge, LUÍS, Carla, ALMEIDA, João, BRANCO, Ana, LUCAS, André, RODRIGUES, Ilda,
 - Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, Lisboa, 2014;

MIRANDA, Jorge,
 - O Conceito de Poder Local, in: *Estudos sobre a Constituição*, 1º Vol., Lisboa, 1977;
 - O Poder Local na Assembleia Constituinte, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, OLIVEIRA, António Cândido de (Coordenação), Braga, 2007;
 - As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, OLIVEIRA, António Cândido de, OLIVEIRA, Fernanda Paula, FONSECA, Isabel Celeste, ROCHA, Joaquim Freitas da, (Coordenadores), Braga, 2013;

MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui,
 - Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2ª edição, Coimbra, 2010;

MOREIRA, Vital,
 - A Formação dos «Princípios Fundamentais» da Constituição, in: *Estudos sobre a Constituição*, JORGE MIRANDA (Coord.), 3º vol., Lisboa, 1979;
 - Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra, 1997;

- O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, OLIVEIRA, António Cândido (Coordenação), Braga, 2007;
- MOTA, Joaquim Magalhães,
- As Freguesias no sistema democrático, como lugar de democracia: consequências lógicas, in: *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Torres Novas, 1990;
- NABAIS, José Casalta,
- A Autonomia Financeira das Autarquias Locais, Coimbra, 2007;
- A Autonomia Financeira das Autarquias Locais, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, OLIVEIRA, António Cândido de (Coordenação), Braga, 2007;
- NEVES, Maria José Castanheira,
- Governo e Administração Local, Coimbra, 2004;
- OLIVEIRA, António Cândido de, MANIQUE, António Pedro,
- O mapa municipal português [1820-2020] - A reforma de Passos Manuel, Braga, 2020;
- OLIVEIRA, António Cândido de, NEIVA, Mateus Arezes,
- As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa, Braga, 2013;
- OLIVEIRA, António Cândido de, OLIVEIRA, Fernanda Paula, BATALHÃO, Carlos José,
- As Freguesias em Portugal. Que Futuro? Braga, 2017;
- OLIVEIRA, António Cândido de,
- Autarquias Locais e Desenvolvimento: novos e importantes desafios, in: *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, COSTA, Manuel da Silva, NEVES, José Pinheiro (Coordenadores), Porto, 1993;
- Direito das Autarquias Locais, 1ª edição, Coimbra, 1993;
- A difícil democracia local e o contributo do Direito, in: *Estudos em Comemoração do Décimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Coimbra, 2004;
- A Democracia Local (aspectos jurídicos), Coimbra, 2005;
- A Regionalização Administrativa na Constituição da República Portuguesa, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, OLIVEIRA, António Cândido de (Coordenação), Braga, 2007;
- É necessária uma reforma territorial das freguesias? in: *Direito Regional e Local*, n.º 13, janeiro/março de 2011, Braga, 2011;
- Debate sobre a reforma da administração local em Portugal: um breve contributo, in: *Direito Regional e Local*, n.º 16, outubro/novembro de 2011, Braga, 2011;
- Direito das Autarquias Locais, 2ª edição, Coimbra, 2013;
- Poder local 2011-2013: de uma reforma local ambiciosa à extinção desastrosa de freguesias, in: *Questões Atuais de Direito Local*, Braga, 2013;
- A reforma territorial e funcional das freguesias, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, OLIVEIRA, António Cândido de, OLIVEIRA, Fernanda Paula, FONSECA, Isabel Celeste, ROCHA, Joaquim Freitas da, (Coordenadores), Braga, 2013;
- Manual Breve de Cidadania Local, Braga, 2016;
- Descentralização: a organização político-administrativa do território em França e em Portugal (desde as revoluções de 1789 e 1820 até aos nossos dias), in: *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 19, Braga, 2018;
- OLIVEIRA, Fernanda Paula,

- Freguesias e urbanismo, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, Braga, OLIVEIRA, António Cândido de, OLIVEIRA, Fernanda Paula, FONSECA, Isabel Celeste, ROCHA, Joaquim Freitas da, (Coordenadores), Braga, 2013;
- É necessário repensar a autonomia local? in: *Dereito - Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, n.º Extraordinario, Santiago de Compostela, 2016;
OLIVEIRA, Miguel de,
- As paróquias rurais portuguesas - sua origem e formação, Lisboa, 1950;
PEREIRA, Artur Manuel Moura Baptista,
- As freguesias no contexto da Administração Pública - Estudo da sua actividade e as representações dos presidentes de junta, Braga, 2001;
PEREIRA, Dora Leitão,
- Políticas públicas locais de ação social, in: *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, PEREIRA, Paulo Trigo, DIAS, Rui, ALMEIDA, Miguel, (Coordenadores), Coimbra, 2016;
PEREIRA, Nuno Marques,
- Atribuições e competências das freguesias: uma questão sempre em aberto? in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, OLIVEIRA, António Cândido de, OLIVEIRA, Fernanda Paula, FONSECA, Isabel Celeste, ROCHA, Joaquim Freitas da, (Coordenadores), Braga, 2013;
- Organização municipal e autonomia em Portugal, in *Dereito - Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, n.º Extraordinario, Santiago de Compostela, 2016;
RALHA, João,
- Da gestão, em autarquias – para melhorar as competências em Gestão, dos eleitos, Lisboa, 2018;
REBELO, Marta,
- A Reforma do Sistema de Financiamento Local, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, OLIVEIRA, António Cândido de (Coordenação), Braga, 2007;
- Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais, Coimbra, 2007;
RIBEIRO, Arnaldo,
- Governância Municipal. Cidadania e Governação nas Câmaras Municipais Portuguesas, Viana do Castelo, 2007;
RIVERO, Jean,
- Direito Administrativo, tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Coimbra, 1981;
ROCHA, Ana Gabriela,
- O estatuto dos eleitos locais, in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, OLIVEIRA, António Cândido de, OLIVEIRA, Fernanda Paula, FONSECA, Isabel Celeste, ROCHA, Joaquim Freitas da, (Coordenadores), Braga, 2013;
ROCHA (coord.), Joaquim Freitas da, GOMES, Noel, SILVA, Hugo Flores da, GUIMARÃES, Rui Mesquita, PEREIRA, Matias Pereira,
- 40 anos de finanças locais democráticas: o balanço possível, in: *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, OLIVEIRA, António Cândido de, BATALHÃO, Carlos José (Coordenadores), Braga, 2017;
ROCHA, Joaquim Freitas da,
- Da Perequação Financeira em Referência aos Entes Locais (Contornos de um enquadramento

jurídico-normativo), in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, OLIVEIRA, António Cândido de (Coordenação), Braga, 2007;

- O direito financeiro público ao nível das suas células-base territoriais (as finanças das freguesias), in: *A Reforma do Estado e a Freguesia*, OLIVEIRA, António Cândido de, OLIVEIRA, Fernanda Paula, FONSECA, Isabel Celeste, ROCHA, Joaquim Freitas da, (Coordenadores), Braga, 2013;

RODRIGUES, Luís Barbosa,

- Elogio do sistema eleitoral maioritário, Porto, 2011;

RUEL, Teresa,

- Constrangimentos ao pluralismo II: sobre a longevidade no poder e os riscos associados, in: *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, 2015;

RUIVO, Fernando,

- Um Estado labiríntico: a propósito das relações entre o Poder Central e o Poder Local em Portugal, in: *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, COSTA, Manuel da Silva, NEVES, José Pinheiro (Coordenação), Porto, 1993;

- O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal, Porto, 2000;

SÁ, Luís,

- O renascimento das Freguesias, in: *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Torres Novas, 1990;

SÁ, Victor de,

- A Reforma Administrativa Liberal que precedeu a de Mouzinho da Silveira, in: *Revista da Faculdade de Letras - A Reforma Liberal*, Porto;

SALEIRO, António,

- O mito do poder local - o livro revelador sobre as autarquias, Lisboa, 2016;

SAMPAIO, Jorge,

- O Poder Local (Tópicos de intervenção), in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências na Universidade do Minho - 2006*, OLIVEIRA, António Cândido de, (Coordenação), Braga, 2007;

SANTOS, José António,

- As Freguesias: História e Actualidade, Oeiras, 1995;

SANTOS, Luciana Sousa,

- Municipalizar, para a saúde democratizar? in: *Democracia e Poder Local*, FONSECA, Isabel Celeste, (Coordenadora), Braga, 2017;

SAPINHO, José Gonçalves,

- Introdução ao debate público sobre “O papel das freguesias na administração portuguesa”, in: *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Torres Novas, 1990;

SILVA, Pedro Cruz e,

- Notas sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica, in: *Direito Regional e Local*, n.º 17, janeiro/março de 2012, Braga, 2012;

SOARES, Mário,

- O Poder Local, in: *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa- Ciclo de Conferências na Universidade do Minho*, OLIVEIRA, António Cândido de (Coordenação), Braga, 2007;

- SOUSA, António Francisco de,
- Direito Administrativo das Autarquias Locais, 2ª edição, Lisboa, 1992;
- SOUSA, Luís Macedo e,
- Abanar o Poder Local - Problemas e desafios da gestão municipal contemporânea, Porto de Mós, 2006;
- SOUSA, Marcelo Rebelo de,
- O Sistema de Governo Municipal, 2ª edição, Santarém, 1997;
- SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque,
- A autonomia do poder local – 40 anos de democracia local, in: *Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade Lusófona do Porto*, n.º 9, Porto, 2017;
- TAVARES, António e SOUSA, Luís de, (Coordenação),
- A Qualidade da governação local em Portugal - resumos da fundação, Lisboa, 2018;
- TAVARES, José,
- A freguesia ou paróquia como divisão administrativa, Coimbra, 1896;
- VILAS BOAS, Carlos Alberto da Silva,
- Poder Local e TIC. Cidades inteligentes - o advento de um novo modelo de governo local, Braga, 2019.

Artigos

- ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de,
- A Governação Local e os Novos Desafios, Braga, 2003;
- COUTINHO, Luís Pereira,
- O problema das atribuições e competências das autarquias locais (e do seu possível esvaziamento), Estudo correspondente a exposição a proferir no V Curso de Pós-Graduação em Direito das Autarquias Locais, organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas e coordenado pelos Senhores Professores Doutores Jorge Miranda e José de Melo Alexandrino, Lisboa, 2009;

Imprensa

- AMARO, Álvaro,
- *Revista Visão*, 6 de setembro de 2018;
- BARROS, Bárbara,
- Maioria ratifica orçamento e opções do plano para 2021, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11663, 23 de dezembro de 2020;
- BARROS, Manuel,
- A pandemia, a transição digital e a nova gestão pública, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11735, 7 de março de 2021;
- BRAGANÇA, Domingos,
- Guimarães - Freguesias recebem 600 mil euros, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11768, 11 de abril de 2021;
- BRIGANTIA, Rádio,
- Presidente da Junta de Freguesia do Cobro (Mirandela) perde mandato por ato ilegal, 13 de novembro de 2020;

<https://www.brigantia.pt/noticia/presidente-da-junta-de-freguesia-do-cobro-mirandela-perde-mandato-por-acto-ilegal>;

CABRITA, Eduardo,

- *Jornal Digital Observador*, 4 de dezembro de 2018

<https://observador.pt/2018/12/04/descentralizacao-e-a-maior-reforma-de-estado-desta-legislatura/>;

CASTRO, Carlos,

- *Jornal O Caminhense*, 10 de março de 2020,

<https://jornalc.pt/presidente-da-junta-de-v-p-ancora-lamenta-falta-de-apoio-camarario-para-alargamento-do-cemiterio/?v=35357b9c8fe4>;

CEGONHO, Pedro,

- Portal SAPO 24, <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/anafre-congratula-se-com-promulgacao-da-lei-das-financas-locais-e-descentralizacao>;

CERQUEIRA, Nuno,

- PRR: Autarcas desagrados e descontentes, in: *Jornal Farol de Esposende*, Ano 31, n.º 656, 12 de março de 2021;

CORREIO DO MINHO, Jornal,

- Alto Minho recebe visita e prendas do Governo, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11659, 19 de dezembro de 2020;

- Município de Vizela recebe 300 mil euros para gerir unidades de saúde, Ano LXXXII Série VI N.º 11690, 11 de janeiro de 2021;

- Vila Verde - António Vilela condenado a pena suspensa e perda de mandato, Ano LXXXII Série VI N.º 11725, 25 de fevereiro de 2021;

- Mais de 800 mil euros para obras nas freguesias, Ano LXXXII Série VI, n.º 11760, 1 de abril de 2021;

CRUZ, Jorge,

- A barra de Esposende e a “bazuca”, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11737, 9 de março de 2021;

CUNHA, Paulo,

- Câmaras devem assumir gestão dos cuidados de saúde primários, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11754, 26 de março de 2021;

DANTAS, Irene,

- “Não quero saber de política”, in: *Notícias da Barca*, n.º 1367, 10 de dezembro de 2020;

DIÁRIO DE NOTÍCIAS DA MADEIRA, Jornal,

- Deputados municipais do PSD denunciam “falta de investimento e de compromisso da CMF”, 28 de fevereiro de 2020

<https://www.dnoticias.pt/2020/2/28/66635-deputados-municipais-do-psd-denunciam-falta-de-investimento-e-de-compromisso-da-cmf>;

DIÁRIO DO MINHO, Jornal,

- Cerveira transfere 311 mil euros para as freguesias, Ano CI, n.º 32702, 24 de dezembro de 2020;

- Vila Verde executa ecovia que vai unir seis municípios, desde o mar até à serra, Ano CI. N.º 32797, 1 de abril de 2021;

DOMINGUES, José Albano,

- Entrevista, in: *A Voz de Melgaço*, Ano LXXV, n.º 1449, 1 de abril de 2021;

ECOS de BASTO, Jornal,

- Freguesia de Cavez - Boicote eleitoral em Moimenta leva a intervenção da GNR, n.º 535, 12 de fevereiro de 2021;

- Câmara Municipal investe 600 mil euros na melhoria de 12 km de estradas, 18 de janeiro de 2020;

ESTEVES, Ribau,

- Governo admite reaver centros de saúde em casos de má gestão, in: *Jornal de Notícias*, Ano 133, n.º 278, 6 de março de 2021;

EXPRESSO, Jornal,

- Sondagem - Democracia, sim. Mas com defeito, n.º 2530, 23 de abril de 2021, capa;

FERNANDES, José Manuel,

- Jornal Correio do Minho, 20 de dezembro de 2018;

FERREIRA, José António,

- Freguesias, in: *Roteiro "A Nossa Terra"*, Edição n.º12, Braga, 2020;

FILIPE, Celso,

- Fazedores de política, in: *Jornal de Negócios*, Ano XVI, n.º 4432, 15 de fevereiro de 2021;

FONTES, Filipe,

- Servir e servilismo..., in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11750, 22 de março de 2021;

FREIRE, Olga,

- *Jornal Diário de Notícias*, Ano 157.º, n.º 55517, 20 de abril de 2021;

GUEDES, Rui Tavares,

- Não é a economia, estúpido, in: *Revista Visão*, n.º 1455, 21 de janeiro de 2021;

LEITÃO, Alexandra,

- *Jornal de Notícias*, 18 de dezembro de 2020;

- *Eco Jornal*, 19 de janeiro de 2021,

<https://eco.sapo.pt/entrevista/descentralizacao-esta-a-avancar-mais-lentamente-do-que-gostaríamos/> ;

MACEDO, José,

- Comunicação, disponibilidade de serviços e marketing digital na autarquia e nas juntas de freguesia, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII Série VI, n.º 11719, 19 de fevereiro de 2021;

MAIA, Vânia,

- Entrevista a Joe Paton, in: *Revista Visão*, 10 de dezembro de 2020;

MATEUS, Isabel Cristina,

- Eleições e interior, in: *Jornal Diário do Minho*, n.º 32753, 15 de fevereiro de 2021;

MEIRELES, Cecília,

- O mau hábito de pagar primeiro e pensar depois, in: *Revista Visão*, 10 de dezembro de 2020;

MOREIRA, Rui,

- Primeiro plano, in: *Jornal de Notícias*, Ano 133, n.º 286, 14 de março de 2021;

MORGADO, Pedro,

- Unir Braga e Guimarães, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII Série VI, n.º 11738, 8 de março de 2021;

NOGUEIRA, João,

- Maioria ratifica orçamento e opções do plano para 2021, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11663, 23 de dezembro de 2020;

NOTÍCIAS, Jornal de,

- Independentes em risco de “perder” antes de irem a votos, ano 133, n.º 254, 10 de fevereiro de 2021;

- Governo ameaça retirar aos municípios centros de saúde mal geridos, Ano 133, n.º 278, 6 de março de 2021;

- Ordem dos Advogados diz que “todas as alterações” à lei visam Rui Moreira, ano 133, n.º 299, 27 de março de 2021;

- Parecer - Associação de Municípios não quer mudanças, ano 133, n.º 299, 27 de março de 2021;

NOTÍCIAS DA BARCA, Jornal,

- Município de Ponte da Barca apoia Junta de Freguesia de Vade S. Tomé, 10 de novembro de 2020;

- Boivães - Autarquia apoia construção da sede da junta, n.º 1372, 20/28 de fevereiro de 2021;

- Transmissão *online* das sessões - moção do PS volta a ser chumbada pela assembleia, n.º 1373, 10 março de 2021;

OLIVEIRA, António Cândido de,
- O teste à democracia de um Estado ou de um município, in: *Jornal Diário do Minho*, n.º 32706, 29 de dezembro de 2020;

OLIVEIRA, João,
- Juntas aplaudem dissolução que liberta dinheiro para as freguesias, in: *Jornal Diário do Minho*, Ano CI, n.º 32702, 24 de dezembro de 2020;

PEREIRA, Benjamim,
- *Jornal Farol de Esposende*, n.º 648, Esposende, 2020;
- Esposende - Autarca visita obras em curso, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11768, 11 de abril de 2021;

RÁDIO CLUBE DE PENAFIEL,
- Programa radiofónico “A Nossa Terra”, 27 de outubro de 2020;

RÊGO, Maria Nazaré,
- Ribeiro de Baixo - A tristeza de ver uma «paraíso» desmoronar, in: *A Voz de Melgaço*, n.º 1447, 1 de fevereiro de 2021;

RIBEIRO, Ana,
- Apenas 370 em mais de 3 mil freguesias são lideradas por mulheres, in: *Diário de Notícias*, Ano 157.º, n.º 55517, 20 de abril de 2021;

ROCHA, J. A. Oliveira,
- As eleições autárquicas, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI, n.º 11747, 19 de março de 2021;

RODRIGUES, Eduardo Vítor,
- *Jornal de Notícias*, 18 de dezembro de 2020;

SILVA, Pedro Adão e,
- A propósito do voto eletrónico, in: *Jornal Record*, Ano 72, n.º 15302, 24 de março de 2021;

SOUSA, Patrícia,
- Atribuição de apoio à Junta de Freguesia de Gualtar - “Aqui não há chapéus na mão”, in: *Jornal Correio do Minho*, Ano LXXXII, Série VI n.º 11579, 31 de março de 2021;

SOUSA, Paulo,
- Um hino à Juventude, in: *Jornal Diário do Minho*, n.º 32710, 03 de janeiro de 2021, Braga, 2021;

TEIXEIRA, André,
Apatia, democracia e universidade, in: *Comum - jornal online*, dezembro de 2020,
- <http://www.comumonline.com/2020/12/apatia-democracia-e-universidade/>;

TRINDADE, Glória,
- *Diário de Notícias*, Ano 157.º, n.º 55517, 20 de abril de 2021;

VELOSO, Jorge,
- *Jornal Público*, 19 de dezembro de 2020;
<https://www.publico.pt/2020/12/19/politica/noticia/freguesias-espera-reverter-fusoes-2013-tempo-autarquicas-outono-1943614>;

VERDADEIRO OLHAR, Jornal,
- PSD Lousada acusa PS de “caciquismo”, 2 de março de 2021
<https://verdadeiroolhar.pt/2021/03/02/psd-lousada-acusa-ps-caciquismo/>

VILA MEÃ, Jornal de
- Assembleia de Freguesia de Vila Meã aprovou voto de protesto ao município, 19 de janeiro de 2020,
<https://jornalvilamea.pt/2020/01/19/assembleia-de-freguesia-de-vila-mea-aprovou-voto-protesto-ao-municipio/>;

VILAS BOAS, Carlos,

- Freguesia, o parente pobre? in: *Jornal Diário do Minho*, Ano CI, n.º 32797, 1 de abril de 2021, p.18.

Sítios

AEDREL - ASSOCIAÇÃO ESTUDOS DIREITO REGIONAL E LOCAL

- <https://www.aedrel.org/wp-content/uploads/listagem-das-freguesias-ordenada-por-numero-de-habitantes-ordem-decrescente-ano-2013.pdf> ;

ANAFRE - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

ISABEL MARTINS, XVII Congresso Nacional da ANAFRE, 24 e 25 de janeiro de 2020, Portimão, Moção n.º 7: Pela Promoção de Políticas Públicas de Apoio às Freguesias Portuguesas

http://anafre.pt/documents/20181/431103/Mo%C3%A7%C3%A3o+n%C2%BA+7_Pela+Promo%C3%A7%C3%A3o+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas+de+Apoio+%C3%A0s+Freguesias+Portuguesas.pdf/9d122807-357b-46ef-a64a-3ac71d947886 ;

Moções ao XVII Congresso Nacional da ANAFRE, 24 e 25 de janeiro de 2020, Portimão,

- http://anafre.pt/congressos/-/asset_publisher/WQmYHuqoJlDi/content/xvii-congresso-nacional-da-anaf-1?redirect=%2Fcongressos&inheritRedirect=true ;

Parecer sobre a Proposta de Lei n. 44/XII/1ª

http://anafre.pt/documents/20181/24554/Parecer_ANAFRE_Proposta+de+Lei+no+44_Reorg.Administrativa+Territorial+Autarquica.pdf/517e90c8-d8de-4b88-be22-2e4801896250

ANMP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES

- <https://www.anmp.pt/files/dimp/2018/comun/Descentraliza14032018.pdf> ;

CÂMARA MUNICIPAL DE ALCOBACA

- <https://www.cm-alcobaca.pt/pt/menu/335/juntas-de-freguesia.aspx> ;

CÂMARA MUNICIPAL DE ALJEZUR

- <https://cm-aljezur.pt/pt/menu/61/freguesias.aspx>

CÂMARA MUNICIPAL DE ARGANIL

- <https://www.cm-arganil.pt/municipio/juntas-de-freguesia/>

CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGA

- <https://participe.cm-braga.pt/opg/>

CÂMARA MUNICIPAL DA HORTA

- <https://www.cmhorta.pt/index.php/municipio/juntas-de-freguesia>

CÂMARA MUNICIPAL DE PENAFIEL

- <https://www.cm-penafiel.pt/municipio-de-penafiel/juntas-de-freguesia/>

CÂMARA MUNICIPAL DA PONTA DO SOL

- <https://www.cm-pontadosol.pt/viver/concelho/freguesias>

CÂMARA MUNICIPAL DE PONTE DE SOR

- <https://www.cm-pontedesor.pt/viver/freguesias/>

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVATERRA DE MAGOS

- <https://www.cm-salvaterrademagos.pt/autarquia/juntas-de-freguesia>

CÂMARA MUNICIPAL DE TORRE DE MONCORVO

- <http://www.cm-moncorvo.pt/pages/498>

CAOP - CARTA OFICIAL ADMINISTRATIVA DE PORTUGAL

- <https://www.dgterritorio.gov.pt/cartografia/cartografia-tematica/caop>

CCDRN

Norte 2030 - Estratégia de Desenvolvimento do Norte para Período de Programação 2021-27 das Políticas da União Europeia, Porto, 20 de dezembro de 2020

- <https://www.ccdr-n.pt/pagina/institucional/conselho-regional>

CNPD - COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

Parecer/2021/30, 16 de março de 2021,

- <https://www.cnpd.pt/comunicacao-publica/noticias/voto-eletronico-cnpd-defende-riguroso-escrutinio/>

DGAL - DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS

- <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/relatorios-de-acompanhamento/>

- <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/transferencias/freguesias/>

DGT - DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO

- <https://www.dgterritorio.gov.pt/cartografia/cartografia-tematica/caop>

DICIONÁRIOS

- <https://dicionario.priberam.org/local>

- <https://dicionario.priberam.org/autarquia>

- <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/autarquia>

- <https://dicionario.priberam.org/democracia>

- <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/democracia>

ERSE - Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

- <https://www.erse.pt/en/electricity/functioning-pt/distribuicao/>

GOOGLE MAPS

- <https://www.google.com/maps/>

GOVERNO DE PORTUGAL, Ministério da Administração Interna

Carta aos Presidentes de Assembleias Municipais

- <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=be395c10-a416>

GOVERNO DE PORTUGAL

Documento orientador – Descentralização. Aprofundar a Democracia Local

- <https://www.atam.pt/component/jnews/mailling/view/listid-18/maillingid-1302/listtype-1/Itemid-224;>

Programa do XXI Governo Constitucional

- <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx> ;

INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA

Conceitos de APU, AMU, APR

- <https://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes> ;

Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio:2017, Lisboa, 2019

- <url:https://www.ine.pt/xurl/pub/358634546> ;

JOÃO BAPTISTA DA COSTA CARVALHO, MARIA JOSÉ DA SILVA FERNANDES, PATRÍCIA GOMES,

Anuário Financeiro das Freguesias Portuguesas, 2014

- <https://pt.calameo.com/read/000324981a9447f85610f> ;

JUNTA DE FREGUESIA DE A-DOS-NEGROS,

Orçamento e Planos de 2021, 19 de novembro de 2020,
- http://www.freguesiaadosnegros.pt/Orçamento_e_Planos
JUNTA DE FREGUESIA DE S. VICTOR,
Plano de Atividades 2021, 21 de dezembro de 2020,
- <http://www.juntasvictor.pt/documentos-assembly-freguesia/> ;
Relatório de Gestão 2019, 15 de abril de 2020, p. 3,
- <http://juntasvictor.pt/wp-content/uploads/2020/07/Relatório-de-Gestão.pdf> ;
OCDE
Descentralização e regionalização em Portugal - que cenários de reforma? 2020,
- <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/872e2a29en/index.html?itemId=/content/component/872e2a29-en> ;
PORDATA
Taxa de abstenção em eleições autárquicas,
- <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+abstencão+nas+eleições+para+as+Autarquias+Locais-2210> ;
PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
- <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95d7e7f9-6a6a-4359-b130-2dc604d3964d> ;
PRESIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE BARCELOS
- <https://cm-barcelos.pt/2020/11/camara-municipal-propoe-ficar-com-algumas-competencias-descentralizadas-nas-juntas-de-freguesia/> ;
PROVEDORA DE JUSTIÇA
http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/2021_02_18_Presidente_do_Tribunal_Constitucional_Lei_Eleitoral_Autarquica.pdf
SECRETARIA-GERAL DE ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL,
Comissão Europeia - Resultados do Índice de Economia e Sociedade Digital 2020 (DESI),
- <https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/comissao-europeia-resultados-do-indice-de-economia-e-sociedade-digital-2020-desi-span-classnovo-novospan.aspx> ;
SEGURANÇA SOCIAL,
Redes Locais de Intervenção Social (RLIS)
- <http://www.seg-social.pt/redes-locais-de-intervencao-social-rlis> ;
UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BRAGA (MAXIMINOS, SÉ E CIVIDADE), Relatório de Gestão e Prestação de Contas - 2019, maio de 2020,
- <https://uf-msc.pt/documentos/relatoriodegestao/> ;

Legislação

CARTA EUROPEIA DE AUTONOMIA LOCAL;
CÓDIGO ADMINISTRATIVO de 1836;
CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO;
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA de 1976;
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA;
DECLARAÇÃO DE RETIFICAÇÃO N.º 10/2019, de 25 de março - Retifica o Decreto-Lei n.º 21/2019;

DECRETO N.º 25/1930, de 26 de novembro - Institui as Juntas de Paróquia;

DECRETO-LEI N.º 104/2018, de 29 de novembro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das estruturas de atendimento ao cidadão;

DECRETO-LEI N.º 21/2019, de 30 de janeiro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação;

DECRETO-LEI N.º 23/2019, de 30 de janeiro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde;

DECRETO-LEI N.º 57/2019, de 30 de abril - Transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias;

DECRETO-LEI N.º 84/2019, de 28 de Junho - Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019;

DECRETO-LEI N.º 55/2020, de 12 de agosto - Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social;

DECRETO-LEI N.º 56/2020, de 12 de agosto - Prorroga o prazo de transferência das competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais nos domínios da educação e da saúde;

LEI N.º 79/77, de 25 de outubro - Define as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos;

LEI N.º 29/87, de 30 de junho - Estatuto dos Eleitos Locais;

LEI N.º 27/96, de 1 de agosto - Regime Jurídico da Tutela Administrativa;

LEI N.º 15-A/98, de 3 de abril - Lei Orgânica do Regime do Referendo;

LEI N.º 169/99, de 18 de setembro - Lei das Autarquias Locais (Competências e Regime Jurídico);

LEI ORGÂNICA N.º 4/2000, de 24 de agosto - Regime Jurídico do Referendo Local;

LEI ORGÂNICA N.º 1/2001, de 14 de agosto - Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais;

LEI N.º 46/2005, de 29 de agosto - Lei de Limitação à Renovação Sucessiva de Mandatos dos Presidentes dos Órgãos Executivos das Autarquias Locais;

LEI ORGÂNICA N.º 3/2006, de 21 de agosto - Lei da Paridade nos Órgãos Colegiais Representativos do Poder Político;

LEI N.º 67-A/2007, de 31 de dezembro - Lei do Orçamento do Estado;

LEI N.º 22/2012, de 30 de maio - Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica;

LEI N.º 56/2012, de 8 de novembro - Reorganização Administrativa de Lisboa;

LEI N.º 73/2013, de 3 de setembro - Lei das Finanças Locais;

LEI N.º 75/2013, de 12 de setembro - Regime Jurídico das Autarquias Locais;

LEI N.º 50/2018, de 16 de agosto - Lei-quadro da Transferência de Competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais;

LEI N.º 51/2018, de 16 de agosto - Altera a Lei de Finanças Locais e o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis;

LEI ORGÂNICA N.º 1/2019, de 29 de março - Lei da Paridade nos Órgãos do Poder Político (2ª alt.);

LEI N.º 52/2019, de 31 de julho - Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos;

LEI N.º 2/2020, de 31 de março - Orçamento do Estado (altera art.º do DL de Transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias);

LEI N.º 2/2020, de 31 de março - Orçamento do Estado (altera art. 5.º do Estatuto dos Eleitos Locais);
LEI N.º 75-B/2020, de 31 de dezembro - Lei do Orçamento de Estado;
PROPOSTA DE LEI N.º 68/XIV/2.ª - Criação, Modificação e Extinção de Freguesias;
RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 30/2020, de 21 de abril - Plano de Ação para a
Transição Digital.