

ANTÓNIO CÂNDIDO MACEDO DE OLIVEIRA

**A AUTONOMIA MUNICIPAL:
EVOLUÇÃO E SIGNIFICADO ACTUAL**

II

**UNIVERSIDADE DO MINHO
BRAGA 1988**

SEGUNDA PARTE

A CRISE DO CONCEITO CLASSICO DE AUTONOMIA MUNICIPAL; FORMULAÇÃO DE NOVAS CONCEPÇÕES

Capítulo I - UMA QUESTÃO PRÉVIA: AS MUDANÇAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS RESULTANTES DO DESENVOLVIMENTO TÉCNICO-INDUSTRIAL

1. O processo técnico-industrial e a radical alteração das condições de vida das populações

A abordagem do conceito de autonomia municipal hoje, necessita, para além duma perspectiva histórica que acabámos de traçar, de uma atenta consideração das profundas mudanças operadas na realidade administrativa ao longo dos últimos cem anos. Tais mudanças foram no sentido de um enorme alargamento da actividade administrativa do Estado (e

de outros entes públicos) para satisfação de crescentes necessidades colectivas. Esse alargamento fez-se progressivamente, muitas vezes ao sabor de necessidades de momento e concretizou-se através do crescimento constante do pessoal (funcionários públicos), dos meios financeiros e técnicos (aumento da carga fiscal e utilização das técnicas modernas) e, mais recentemente, através da utilização dos instrumentos do planeamento e ordenamento do território. Formou-se, assim, uma complexa organização administrativa que passou a intervir em quase todos os sectores da vida económica, social e cultural da sociedade, apoiada numa legislação cada vez mais extensa e minuciosa. Há uma diferença abissal entre a administração pública do século XIX e a administração pública dos nossos dias, facto que se repercutiu directa e profundamente na situação e acção dos municípios e outros entes locais.

Na origem destas mudanças está aquilo que se costuma designar por "revolução industrial" ou ainda, na expressão de E. Forsthoif, o "processo técnico-industrial" (1). O progresso da ciência e da técnica aplicado à indústria e ao desenvolvimento económico, em geral, veio permitir uma produção de bens como, até então, não fora possível imaginar e determinou, ao mesmo tempo, uma alteração quase total das condições de vida das pessoas. A descrição que a seguir se faz dessa alteração é muito breve tão conhecida ela é. Apenas é feita para pôr em evidência

alguns aspectos mais directamente relacionados com a transformação consequente verificada na administração pública.

Assiste-se, com efeito, por via da industrialização, ao fenómeno da passagem de milhões de pessoas da vida nos campos para o trabalho nas fábricas. É o êxodo rural. As fábricas cada vez mais numerosas e maiores situam-se em determinados pontos do território julgados favoráveis ao seu desenvolvimento e fazem crescer à sua volta grandes aglomerados populacionais. É o fenómeno da urbanização e a formação de uma nova classe - o operariado - também conhecida por "quarto Estado". Ao mesmo tempo, cresce enormemente a mobilidade das pessoas e das mercadorias através da criação de uma larga rede de vias de comunicação e da utilização de modernos e cada vez mais sofisticados meios de transporte. O aumento da produção de bens e a sua colocação no mercado em grandes quantidades e a preços acessíveis para a grande maioria da população cria uma situação nova que é a de pôr termo à crónica penúria de bens que, até então, era um dado inelutável. Lentamente emerge uma civilização nova, a civilização industrial, por oposição à civilização agrária. A alteração das condições de vida, entretanto, não pára, por via da utilização generalizada de bens até então desconhecidos como a energia eléctrica, o telefone, o automóvel ou de bens que não sendo desconhecidos tinham uma utilização restrita como o abastecimento

domiciliário de água, do gás, etc.. Também dispara a quantidade, qualidade e diversidade dos produtos que são postos na disponibilidade dos cidadãos e ao alcance das suas bolsas: aparelhos de rádio e de televisão, os electrodomésticos mais variados, "videos", computadores, são alguns exemplos da enorme gama de artigos cada vez mais sofisticados à espera de comprador. Para este fim utilizam-se os modernos meios de comunicação de massas. Estamos na sociedade de consumo.

Toda esta evolução, esta passagem da sociedade tradicional (ou sociedade agrária) para a sociedade industrial (e mesmo pós-industrial) não aconteceu sem sobressaltos, sem convulsões. Pelo contrário, a formação e consolidação da sociedade industrial fez-se com enormes custos não só para o meio ambiente, como para milhões de pessoas que vindas dos campos se concentraram à volta das cidades vivendo em habitações que não reuniam as mínimas condições de habitabilidade, sujeitas a horários de trabalho brutais, ao desemprego e à fome. Ao contrário do que imaginaram os teóricos do capitalismo industrial, a lei do mercado não provocou um crescimento harmónico da economia com prosperidade e abundância de bens para todos. Crises cíclicas sujeitaram milhões de pessoas a condições de vida degradantes(2). E tudo isto acontecia no exacto momento em que o progresso industrial permitia concluir que a miséria

era algo que deixava de ser uma fatalidade e que, por isso, poderia ser vencida(3).

Esta situação fez criar tensões fortíssimas entre as classes trabalhadoras e os detentores do capital. A revolução industrial vai ser acompanhada por intensas lutas sociais e políticas e por uma revolução nas ideias. É nesta altura que Marx procura demonstrar que o capitalismo é desumano (assenta na exploração dos operários pelos capitalistas) e que é possível construir em novas bases uma sociedade de prosperidade e sem exploração. É nesta altura também que a Igreja verificando os resultados a que conduziu o processo da industrialização levanta a "questão social" e aponta caminhos para a dignificação do homem dentro da sociedade industrial. Vive-se um período rico de ideias sociais, políticas e económicas. Ideias muito diversificadas e mesmo opostas mas que convergem num ponto: o funcionamento livre do mercado não resulta e impõe-se a intervenção do Estado. Antes, porém, de abordar o tema da intervenção do Estado determinada pela civilização industrial importa, para melhor compreender a alteração das condições de vida por esta provocada, dar um pouco de atenção ao que a este propósito escreveram Alvin Toffler(4) e Ernst Forsthoff(5).

Alvin Toffler afirma que a Revolução Industrial (a Segunda Vaga) separou a produção do consumo que na sociedade agrária estavam intimamente ligadas. Esta separação, esta "cunha invisível", como lhe chama, fez criar uma divisão

entre produtores e consumidores com consequências que se revelaram da maior importância. A industrialização veio efectivamente afastar o produtor do consumidor e, por via disso, toda a gente (o consumidor) se tornou quase totalmente dependente de alimentos, bens ou serviços produzidos por outrém. Nem mesmo o agricultor conseguiu conservar a sua tradicional auto-suficiência(6).

Observando estas transformações de um ponto de vista fecundo para a compreensão da administração pública dos nossos dias E.Forsthoff faz notar que o processo técnico-industrial veio reduzir drasticamente o espaço vital dominado pelo homem e aumentar enormemente o seu espaço vital efectivo. Por espaço vital dominado pelo homem, entende o autor aquele que lhe pertence de tal forma que, no interior do mesmo, não depende de outrém; por espaço vital efectivo, entende aquele onde o homem de hoje desenvolve efectivamente a sua existência em concreto. Ora, a redução do espaço vital dominado é bem visível se repararmos que o homem de hoje, ao contrário do que sucedia com o seu semelhante de épocas passadas, depende na sua existência elementar do abastecimento domiciliário de energia eléctrica e do gás, sem os quais não pode obter a iluminação a que se habituou, a confecção dos alimentos ou ainda o aquecimento ou a ventilação da sua casa conforme as épocas do ano; depende ainda do abastecimento domiciliário de água para beber, cozinhar ou lavar-se, porque na cidade não é

pensável o abastecimento de água através dos tradicionais poços juntos da casa; depende dos meios de transporte e, com eles, do respectivo combustível não só para se deslocar para o local de trabalho como para tratar de assuntos que são importantes para a sua vida: depende, em caso de doença, de cuidados de saúde especializados que são prestados em hospitais devidamente equipados, pois já não é admissível tratar-se uma doença grave em casa ou resignar-se à sua sorte; depende ainda do regular abastecimento de produtos alimentares vindos do campo ou mesmo das fábricas (produtos transformados) ou ainda do estrangeiro; depende finalmente do abastecimento de uma enorme quantidade de produtos que vão do simples vestuário até aos electrodomésticos, sem os quais a sua vida se tornaria extremamente penosa ou praticamente impossível(7).

Ora, a resolução destes problemas do homem do nosso tempo provocados pela civilização industrial foi uma tarefa confiada, em grande, e cada vez mais crescente parte, ao Estado e, dentro deste, à Administração Pública, aqui entendida no seu sentido amplo. Foi atribuída ao Estado a tarefa da satisfação das necessidades elementares dos cidadãos ("Daseinsvorsorge") (8). Repare-se que poderia não ter acontecido assim; poderia, pelo menos em teoria, pensar-se que a satisfação de tais necessidades poderia ser feita por entes privados. Mas tal não sucedeu, nem talvez pudesse suceder, pois que a complexidade da sociedade técnico-

-industrial exigia um órgão central que não só regulasse e coordenasse o funcionamento do sistema como o impulsionasse. A civilização da Segunda Vaga, escreve Toffler, exigiu o aparecimento de um "governo grande" (9). E se não houvesse razões directamente ligadas ao funcionamento deste modelo de civilização a ditar a intervenção do Estado, ela tornar-se-ia igualmente necessária, dado o modo como nasceu e se desenvolveu a sociedade industrial já antes mencionadas. Ela veio determinar a concentração da riqueza nas mãos de alguns e a sujeição a condições de vida degradantes, e mesmo à miséria, de enormes camadas da população - as classes trabalhadoras (10). Esta situação tornou-se intolerável numa altura em que o próprio desenvolvimento industrial veio possibilitar o acesso de todos os cidadãos aos bens indispensáveis a uma vida digna. Não era já aceitável que a riqueza criada não fosse distribuída com mais justiça. A justiça social tornou-se um valor indiscutido e se ela não resultava do natural funcionamento do capitalismo industrial, então aí estava o Estado, na sua função de proteger os cidadãos mais carenciados, para repôr a justiça que não existia.

2. A formação do Estado-providência

Certo é que o Estado não foi chamado a tudo fazer, a tudo resolver. Nas sociedades industriais do mundo ocidental a iniciativa privada continuou a desempenhar um papel essencial no que respeita à produção e distribuição de bens muitos dos quais essenciais à vida humana. Mas o Estado foi chamado a desempenhar um papel do maior relevo em múltiplos domínios. Os próprios defensores do liberalismo clássico aceitaram (e exigiram mesmo) a intervenção do Estado para o regular funcionamento do sistema. E vamos ver o Estado que até então se remetia a um papel relativamente passivo de "guarda nocturno", aceitando como um dado a sociedade existente (a sociedade liberal dominada pelo princípio da livre iniciativa), a mudar de atitude e a assumir um papel activo de intervenção perdendo o "respeito à estrutura da sociedade" e tentando dar-lhe nova fisionomia(11). Vamos assistir à passagem do Estado liberal para o Estado social.

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

remediando e prevenindo as situações de miséria. Vai ser preocupação do Estado social não só a segurança da vida e da propriedade das pessoas (tal como sucedia no Estado liberal) mas também assegurar que ninguém fique sem habitação, alimentação, vestuário, iluminação, assistência na doença, educação e trabalho. A execução de tais tarefas vai caber, dentro do Estado, principalmente à legislação e à administração. Assim estes poderes já não têm só de garantir a liberdade e igualdade dos cidadãos, mas também proporcionar que as necessidades elementares de uma existência humana digna possam ser resolvidas numa sociedade que, por via da técnica e da mudança das necessidades sociais, já não permite que o indivíduo possa obter sozinho tal satisfação. Deste modo a Administração de "garante da ordem" torna-se "fornecedora de serviços", protegendo os economicamente os mais fracos do egoísmo e prepotência dos mais poderosos; reparte, conforme as necessidades, prestações sociais; promove o desenvolvimento económico e a pacificação dos interesses opostos de classes e grupos(12). Entre o Estado liberal não intervencionista e o Estado social há assim uma profunda diferença, uma forma oposta de encarar a relação Sociedade-Estado. Não é de admirar que perante a gigantesca tarefa de cuidar de um modo sempre crescente das necessidades elementares dos cidadãos, emergentes da civilização industrial, se passasse a chamar Estado-Providência, a esta forma de Estado(13).

A intervenção-providência do Estado vai fazer-se, desde logo, em favor das camadas da população que o crescimento industrial mais desamparou: os operários e, com eles, as mulheres e as crianças que formavam o seu agregado familiar. A limitação por via legislativa do tempo de trabalho, a exigência de condições mínimas de salubridade dentro das fábricas, a proibição do trabalho de crianças de pouca idade, a protecção da mulher quanto a certos tipos de trabalho foram medidas que o Estado tomou por exigência dos princípios de justiça social. Ainda neste domínio o Estado preocupou-se com a introdução de limites ao princípio da livre negociação entre patrões e operários, em favor destes. Mais tarde, o desenvolvimento económico permitiu que o Estado legislasse e tomasse medidas administrativas no sentido de assegurar p. ex., protecção por causa de doenças e acidentes de trabalho e protecção contra os efeitos do desemprego (subsídios, reforma após certa idade, etc.).

Mas, a intervenção do Estado tornou-se também operante e importante no domínio económico. O complexo sistema técnico-industrial exigia um "centro regulador" que foi desempenhado pelo Estado. Ele assumiu o papel de promover as condições para um maior desenvolvimento económico, não só criando estruturas indispensáveis ao bom funcionamento da economia (rede de comunicações, construção de centrais de energia eléctrica, portos, etc.), tomando a seu cargo a exploração de certas riquezas nacionais

(minérios, nomeadamente), criando empresas em sectores-chave, como criando incentivos fiscais e outros para o desenvolvimento de certas indústrias ou para exportação.

A intervenção do Estado manifestou-se ainda no domínio do ensino (o progresso da ciência e o próprio desenvolvimento económico pediam a criação de uma rede escolar cobrindo todo o território nacional, desde o ensino básico ao ensino médio e superior), no domínio da saúde (o direito dos cidadãos a um tratamento adequado em caso de doença tornou-se algo que não merecia discussão), no domínio da assistência (concessão de subsídios ou pensões de reforma aos velhos, inválidos e aos doentes). Chamou-se a isto os direitos sociais dos cidadãos (ao contrário dos tradicionais direitos fundamentais próprios do liberalismo, caracterizados por uma defesa do indivíduo contra a prepotência do Estado), estes novos direitos caracterizam-se por se traduzir no direito dos indivíduos a prestações por parte do Estado cujo catálogo não parou ainda hoje de crescer e cuja satisfação é exigida em termos de cada vez maior qualidade(14).

Esta mudança do papel do Estado implicou naturalmente uma transformação deste. Tomou especial incremento a máquina administrativa do Estado, a Administração Pública. Cresceu, desde logo, o número de ministérios, tendo em conta a importância que assumiram

novos sectores da actividade estadual. Para melhor desempenho de certas missões foram criados inúmeros institutos públicos com funções específicas, exigindo frequentemente uma boa utilização dos meios técnicos (saúde, assistência, segurança social, cultura, economia, investigação científica, etc), formando aquilo a que chamamos a administração indirecta do Estado. Tudo isto foi acompanhado por uma enorme quantidade de leis provenientes não só do Parlamento, como do próprio Governo. A actividade normativa (sob a forma de leis propriamente ditas ou de regulamentos) foi essencial não só para determinar o sentido que o Estado pretendia dar a certos sectores de actividade, como para servir de suporte à actividade administrativa que importava desenvolver(15). É, aliás, no domínio da administração que a intervenção do Estado se vai tornar mais evidente e não é por acaso que se fala do Estado dos nossos dias também como "Estado-administrador". Mais recentemente e por força da crescente complexidade da administração pública de hoje, o Estado viu-se na necessidade de recorrer às técnicas de planificação e da programação geral e sectorial(16).

Esta transformação do Estado do século XIX naquilo a que chamamos o Estado social, Estado-administrador ou Estado-providência vai ter forte repercussão na administração municipal. A administração municipal vai ser "sufocada" na sua livre acção, na sua autonomia, pelo

crescimento desmesurado da administração pública estadual (directa e indirecta) e pelas formas de intervenção a nível municipal que o Estado vai pôr em prática(17). É de notar que no início do processo da revolução industrial, quando começaram a surgir os problemas decorrentes da passagem da sociedade tradicional (agrária) para a sociedade moderna vai caber aos municípios, como entes mais próximos dos cidadãos, a tarefa de resolver tais problemas. São eles que vão dar a satisfação possível às necessidades de abastecimento de água, de gás, de transporte, de electricidade, etc.. Assiste-se a um período de florescimento da actividade dos municípios e fala-se mesmo em "socialismo municipal"(18). Mas esta situação vai durar pouco tempo. A complexidade cada vez maior das tarefas a executar por força do progresso técnico, a falta de adequados meios financeiros, a exigência de igual tratamento independentemente da maior ou menor riqueza dos municípios determinam a emergência do aparelho de administração pública estadual que, entretanto, se foi criando. Funções que até então eram exercidas pelos municípios passam para níveis superiores de administração nomeadamente o regional ou estadual ou ainda, nos Estados com estrutura federal, para a Federação. Mas, por paradoxal que isso possa parecer, ao crescimento do Estado, quer no que toca à sua administração directa ou indirecta, não correspondeu uma diminuição da actividade dos municípios, principalmente dos urbanos, ou seja, daqueles onde mais se

fez sentir o progresso industrial. A actividade destes cresceu e muito. Tal ficou a dever-se em grande parte ao facto de o proprio Estado ter utilizado os municipios para desempenhar uma boa parte das funções que a ele cabiam. O Estado delegou nos municipios o exercicio de múltiplas tarefas que estes passaram a exercer não como tarefas próprias, e assim de modo autónomo, mas como tarefas a eles encomendadas(19).

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

NOTAS

- (1) E.Forsthoff - Stato di diritto in trasformazione, Milano, 1973, p.148.
- (2) Octogesima Adveniens, Carta Apostólica de Paulo VI, ed.bilingue, Braga, 1971, nº.8,p.13.
- (3) G.Burdeau - O Estado, trad. Lisboa, ed.Europa-América, s/d, p.179.
- (4) Alvin Toffler - A Terceira Vaga, trad. Lisboa,1984.
- (5) E.Forsthoff - Stato di diritto..., pp.140 e sgs.
- (6) A.Toffler - A Terceira Vaga..., p.41.
- (7) E.Forsthoff - Stato di diritto..., p.148 e sgs.
- (8) E.Forsthoff - Stato di diritto..., pp.149/150.
"Daseinsvorsorge" foi o conceito elaborado por Forsthoff para designar a tarefa da satisfação das necessidades elementares das pessoas que o processo técnico-industrial impôs à administração pública.

- (9) A. Toffler - A Terceira Vaga..., p.67.
- (10) Mater et Magistra - Carta Enciclica de João XXIII, 5ª.ed., Lisboa, 1962, p.145.
- (11) Rogério Soares - Direito Público e Sociedade Técnica, Coimbra, 1969, p.86 e sgs; E.Forsthoff - Traité de Droit Administratif Allemand, Bruxelles, 1969, p.115 e sgs, esp. p.127.
- (12) H.J. Wolff/O. Bachof - Verwaltungsrecht I, 9ª.ed., Munique, 1974, p.53 e sgs.
- (13) E.Forsthoff - Traité de Droit Administratif Allemand, Bruxelles, 1969, p.127.

Ao contrário daqueles que vêem um contraste fundamental entre o Estado liberal e o Estado providência (Estado social) para Pierre Rosanvallon o Estado-providência não é senão a "radicalização" ou melhor, a extensão e aprofundamento do Estado protector do século XIX (A Crise do Estado Providência, Lisboa, 1985, p.23). Por Estado protector entende-se aquilo a que nós chamamos Estado liberal. Na verdade, a função do Estado liberal era "proteger" a liberdade e segurança dos cidadãos através da protecção da propriedade (a

protecção da propriedade ao definir o "teu" e o "meu" dava segurança aos cidadãos) e o Estado providência não fez mais do que alargar essa protecção a todos os domínios em que os cidadãos se sentiam inseguros (não bastava a protecção dos proprietários, era preciso proteger os não proprietários e nomeadamente os inválidos, os doentes e os desempregados). A missão de garantia da segurança dos cidadãos determinou que o Estado estivesse presente sempre e onde houvesse insegurança, sendo certo que a insegurança é própria da sociedade técnica em que vivemos.

(14) Estes direitos sociais passaram a fazer parte das constituições modernas, nomeadamente daquelas que foram elaboradas mais recentemente. A Constituição da República Portuguesa é neste aspecto das mais extensas.

(15) A. von Mutius - "Oertliche Aufgabenerfuellung", in Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh (org. A. von Mutius) Heidelberg, 1983, p.227 e sgs.

- (16) Estamos na expressão de G. Burdeau perante o moderno Leviatão. Mas um Leviatão teleguiado, pois estando o desenvolvimento técnico na base da formação do Estado dos nossos dias, este acabou por ser "colonizado" por ele. Com efeito, entre o Estado e a técnica criou-se uma dependência de tal modo forte que o Estado no seu agir está determinado pelas exigências da própria técnica - *Traité de Science Politique*, T.V., Paris, 1970, p.232/233.
- (17) W. Weber - *Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart*, Goettingen, 1953, p.67.
- (18) H.J. Wolff/O. Bachof - *Verwaltungsrecht*, I..., p.55.
- (19) S. Cassese - *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *RTDP*, 1973, p.293 (o poder local como terminal ineliminável da administração central ainda que confinado a um papel executivo).

Capítulo II - A CRISE DO CONCEITO TRADICIONAL DE AUTONOMIA MUNICIPAL

1. A falta de consistência da noção de "assuntos locais" na moderna administração municipal

Como acabamos de ver o conceito clássico de autonomia municipal (cfr supra, p.180), é constituído por um conjunto de elementos de que se destacam: a eleição pelos cidadãos residentes no município dos órgãos deste; a administração por estes órgãos de um conjunto de assuntos - os assuntos locais - sob responsabilidade própria; a limitação da intervenção da administração do Estado à verificação da mera legalidade da actividade dos municípios; a existência de suficientes meios financeiros de que os municípios possam dispor com liberdade dentro das escolhas por eles estabelecidas.

Ora, este conceito vem sofrendo por vários lados - como já deixámos ailorar - críticas cada vez mais crescentes. Tais críticas partem essencialmente da ideia de que o conceito clássico já não está de acordo com a realidade administrativa dos nossos dias. Ele foi construído sobre pressupostos que hoje já não existem. E, desde logo, a crítica nuclear é dirigida à ideia de assuntos locais como critério delimitador da acção dos municípios. Se fosse

possível, diz-se, delimitar claramente a repartição de competências entre o Estado e os entes locais, nomeadamente os municípios, então tudo estaria bastante simplificado(1). Delimitada a esfera de actuação dos municípios, a actividade que eles deveriam prosseguir como tarefa própria independentemente da administração do Estado, então seria fácil reconhecer para tais assuntos uma administração sob responsabilidade própria, levada a cabo por órgãos eleitos pela comunidade local, com meios financeiros e técnicos próprios necessários para tal administração, com pessoal sob as suas ordens e a limitação da intervenção estadual à verificação da observância das leis, pois a administração municipal como administração pública que é, está sujeita, como é óbvio, ao princípio da legalidade. A intervenção do Estado poderia limitar-se mesmo a remeter para os tribunais adequados aquelas questões cuja legalidade lhe suscitasse fundadas dúvidas(2).

Mas não é esse o pensamento de um número cada vez maior de autores que entendem que não é possível delimitar claramente, como quem separa dois objectos ou duas matérias distintas, os assuntos próprios da administração estadual e os assuntos próprios da administração municipal(3). Na base desta atitude está principalmente uma atenta consideração das profundas alterações da realidade administrativa verificada nos últimos cem anos à qual fizemos já referência (cfr. Cap. I) e não meras considerações teórico-abstractas

de ordem jurídico-constitucional(4). A construção clássica era simples e, aparentemente, imune a críticas. Como se proclamava no manifesto de Nancy numa fórmula "slogan" : "les affaires communales à la commune, les affaires régionales à la région, les affaires nationales à l'état"(5). Só que ao meditar-se um pouco mais no que é isso de assuntos municipais ou assuntos regionais, chega-se a conclusões que contradizem a simplicidade do "slogan". Conclui-se que é impossível definir objectivamente o conceito de "assuntos locais" o qual se apresenta como uma "noção juridicamente imprecisa", "historicamente desnaturada e politicamente ambigua"(6). L.J. Chapuisant na sua tese doutoral dedicada à noção de "affaires locales" ("La notion d'affaires locales en droit administratif français") chega à conclusão de que se entendermos por noção um conceito autónomo e identificável com segurança, apresentado consequentemente os elementos de certeza e de permanência, numa palavra, se entendermos tal conceito como uma categoria jurídica distinta, então não existe noção de assuntos locais em direito administrativo francês(7). A mesma ideia de noção muito flutuante, imprecisa, difícil de balizar, manifesta-se, entre muitos, em Y. Meny(8), G. Vlachos(9) e J. Rivero(10). Por tudo isto acaba-se por afirmar que não existem assuntos que sejam "locais" ou "nacionais" por natureza(11).

Acresce que a dificuldade de delimitação da categoria assuntos locais e também de assuntos municipais se tornou ainda maior nos nossos dias por via da enorme extensão e complexidade da moderna administração pública. O Estado ao crescer, como cresceu, na sequência do desenvolvimento técnico-industrial (cfr. supra cap. I) invadiu por via legislativa e administrativa (actividade de regulamentação, de dotação de equipamentos e de prestação de serviços) quase todos os sectores da vida económica, social e cultural da sociedade(12) e penetrou em todos os pontos do território, da capital aos municípios mais distantes. O Estado passou a exercer directa ou indirectamente (através de serviços públicos especializados) uma extensíssima actividade administrativa nos domínios das vias de comunicação, dos transportes, da saúde, da educação, da segurança social, do turismo, da vida económica e financeira, da protecção do ambiente que, praticamente, não deixou espaço para a livre actuação das autarquias locais, nomeadamente, os municípios. Simultaneamente essa actividade foi-se tornando cada vez mais complexa por efeito principalmente do progresso técnico e do desenvolvimento da ciência da administração. Nos nossos dias, a administração pública desenvolve-se através de uma altamente diferenciada divisão do trabalho(13). Os assuntos de administração pública que se revestem de importância decompõem-se normalmente em múltiplas tarefas parciais que vão desde a

planificação à regulamentação geral e à regulamentação mais detalhada feita subsequentemente até à execução, sem esquecer o financiamento e o constante acompanhamento(14). Ora, assim sendo, já não é aconselhável e mesmo possível atribuir, como tradicionalmente se entendia, inteiras matérias aos entes locais e nomeadamente aos municípios. A complexidade da administração moderna exige que tais assuntos ("Angelegenheiten"), decompostos em tarefas parciais ("Teilaufgaben"), sejam confiados a diferentes entidades(15).

A ideia que estava subjacente no pensamento clássico de repartição material de competências, Estado ou colectividades locais começa a ser substituída pela ideia Estado e colectividades locais(16). Começa a verificar-se que, numa sociedade industrial avançada, não há assuntos importantes que não tenham ao mesmo tempo implicações locais e nacionais. Verifica-se uma interdependência(17). Não é que deixem de existir assuntos de interesse local, o que se torna cada vez mais raro e residual, é a existência de assuntos de interesse exclusivamente local. Assim, a "sobreposição de interesses" torna-se a característica das complexas sociedades contemporâneas nas quais são raras as matérias que na sua integridade podem atribuir-se ao exclusivo interesse das corporações locais e, logicamente, também raras aquelas em que não existe um interesse local em jogo. Por esta razão, a tradicional concepção da autonomia

local como "bloco de competências" é posta em causa(18). Assume, antes, cada vez mais relevância, a existência de assuntos "mistos" que reclamam ao mesmo tempo a intervenção do Estado e das colectividades locais(19). Há, pois, repetir-se, uma interpenetração crescente do local e do nacional. Os problemas, mesmo aqueles que parecem meramente locais, têm de ser vistos à luz do interesse mais geral (regional ou nacional). Exemplos disso são o problema do abastecimento de água (a exigir uma gestão nacional dos recursos hídricos) e o turismo (este não assume apenas o aspecto de interesse local, tem de ser enquadrado numa política nacional de turismo)(20).

Aliás, um outro fenómeno próprio da moderna administração pública e relacionado com os factores de racionalidade económica e as exigências do progresso técnico é o da perda de carácter local ("Entoertlichung") de um número crescente de assuntos(21). Tarefas que durante muito tempo ficaram confinadas ao domínio municipal começaram a ser tratadas a nível superior, quer supra-municipal, quer mesmo nacional. Foi o que sucedeu com a iluminação e energia (aparecimento da energia eléctrica explorada em grandes centrais), assistência hospitalar qualificada ou especializada e segurança social(22). A mesma ideia é expressa em Itália por M. S. Giannini ao escrever que o progresso tecnológico exige, para a concreta administração de importantes matérias (urbanismo, assistência sanitária,

obras públicas, protecção do ambiente) grandes espaços e, consequentemente, concentração de decisões em espaços que ultrapassam o âmbito municipal(23). A realidade administrativa revela assim a existência de uma constante "erosão" do âmbito material efectivo da administração municipal(24). Esta mesma erosão é bem sentida na Itália. E se, neste país, a ideia de assuntos locais ou interesses próprios dos municípios não tinha feito, pelo menos até há pouco tempo, carreira(25), certo é que a autonomia municipal estava ligada à ideia de exercício pelos órgãos do município de funções que eram próprias deste. Ora, uma larga produção de legislação sectorial ditada principalmente pela exigência de perequação e de igualdade económica dentro da civilização moderna - que a administração municipal não podia satisfazer - produziu uma "continua e constante diminuição por esvaziamento pelo interior das atribuições locais"(26). Tal intervenção legislativa acabou por determinar que quase nenhuma função se poderia dizer própria dos entes locais. Produziu-se por via legislativa uma erosão da autonomia municipal(27).

S. Cassese diz, a propósito desta invasão legislativa sectorial, que se gerou uma "promiscuidade de competências" com o efeito de ser o ente mais poderoso - o Estado - a retirar, desse facto, o proveito em matéria de exercício da actividade administrativa. Na verdade, por via desta abundante legislação, ficou assegurado um governo

através do centro e a redução do poder local a um regime de mero auxilio ("consiliarità pura"). Mas não se quer dizer com isso que as autarquias locais ficaram diminuídos na sua actividade. Esta frequentemente até cresceu, mas numa situação que já não é a que podemos designar por poder local ou autonomia, mas administração meramente executiva de decisões já tomadas. A administração local tornou-se "terminal" inelutável da administração central(28).

Importa ainda ter presente, para bem compreender a crise do conceito clássico de autonomia municipal, no que toca a um dos seus fundamentais pilares, os assuntos locais, que, principalmente depois de meados deste século, o Estado, aperfeiçoando os seus mecanismos de actuação, ou mesmo forçado pelas necessidades do próprio crescimento, viu-se na necessidade de utilizar os instrumentos do plano e de ordenamento do território a nível nacional e regional, no aspecto global e sectorial. Isto significava a pretensão de tudo abranger, de nada deixar ficar ao acaso, à margem da racionalidade administrativa. Ora, a planificação - tal como o ordenamento do território - pressupõem em última análise um centro único de decisão(29). É certo que a planificação utilizada nos países industriais do Ocidente não é uma planificação imperativa. Ela pressupõe uma actuação livre dos agentes económicos. Mas não se pode esquecer, por um lado, que o plano é imperativo para os entes públicos e que, por outro lado, o plano tem por finalidade corrigir as

disparidades que resultam da actividade de cada agente. O plano existe para "reduzir incertezas", mas por isso torna-se também redutor de liberdade(30). Com efeito, a planificação impõe um tipo de acção administrativa que não permite que as autarquias locais actuem como se o Estado não existisse, como se não tivessem de coordenar a sua acção com a do Estado(31). S. Cassese vai mais longe, ao escrever que é próprio da programação que o ente local actue, não como um ente autónomo, mas como ente representativo(32). Os municípios poderão, quando muito, participar na elaboração dos planos, mas não tomar decisões sobre o que deve ser o plano no seu território, sob pena de já não se poder falar em plano nacional ou regional.

A força e a importância dos instrumentos da planificação e do ordenamento do território são tanto mais significativos quanto é certo que a tais instrumentos estão ligados, para a sua execução, avultados meios financeiros. Ora, o acesso a tais meios implica a aceitação, diga-se, a subordinação, às exigências que tais instrumentos impõem.

Mas não é só através do plano que o Estado intervém e limita o campo e a liberdade de actuação sob responsabilidade própria dos municípios. J.M. Pontier chama a atenção para duas técnicas que o Estado frequentemente utiliza e que denomina a "nacionalização das actividades" e a "canalização das competências". São meios de intervenção e, como tal, não significam desapossamento de actividades

dos entes locais. A "nacionalização" significa o exercício à escala nacional de competências de decisão sobre certas matérias anteriormente consideradas como locais, com manutenção de certas competências de execução nos entes locais e uma partilha das tarefas entre estes e o escalão nacional. Não se trata de uma "estatização", pois a matéria não é tomada a cargo exclusivamente pelo Estado(33). Estamos aqui próximos daquele fenómeno a que os alemães chamam "Entoertlichung" (cfr. supra p.211). Por sua vez a "canalização das competências" é uma política do Estado que consiste em intervir, por meio de uma regulamentação adequada, na vida local, sem desapossar, pelo menos teoricamente, as autoridades locais das suas competências normais com o fim, quer de assegurar uma protecção maior de certos bens, quer de verificar as condições de criação de um equipamento, quer de racionalizar as acções das autoridades públicas(34).

2. As dificuldades financeiras dos municípios e a dependência em relação ao poder central daí resultante

Os problemas do conceito clássico de autonomia municipal surgem também no aspecto financeiro. Aos municípios não basta possuir um largo leque de competências e de poderes de decisão. É preciso dispor de meios

financeiros próprios. Meios financeiros tanto mais necessários quanto é certo que o progresso económico e social, a urbanização, os problemas do ambiente, o aumento incessante das necessidades colectivas dos municípios determinaram uma modificação da actividade dos municípios (e outras autarquias locais). Estas passaram a orientar a sua acção para as tarefas de equipamento, para as actividades culturais e económicas, para o urbanismo, etc., o que implica avultadas despesas. O tempo em que aos municípios cabia essencialmente a gestão do seu património e funcionamento dos seus serviços (de âmbito limitado, aliás) não é o de hoje(35).

Ora, não houve um ajustamento das receitas das autarquias locais às suas crescentes atribuições. A solução poderia estar no aumento das receitas próprias através dos impostos locais. Mas não é uma solução que se apresente viável, pois enfrenta vários obstáculos. Passando por cima da diminuta população e dimensão de grande parte dos municípios, o que impede um aumento significativo das receitas, é principalmente de ter em conta que o Estado, ao longo dos anos e, principalmente, ao longo das últimas décadas, tem aumentado a pressão fiscal sobre os cidadãos de tal modo que praticamente não deixa espaço para uma pressão fiscal significativa dos entes locais. Estes ficam na situação de não poder captar recursos financeiros próprios para desenvolver a sua acção(36). Tenha-se ainda presente

que esta pressão fiscal do Estado é exercida para obter os meios necessários à satisfação das necessidades colectivas de todos os cidadãos, seja qual for o municipio onde se encontrem, nos dominios da saúde, da segurança social, da educação, dos transportes, da protecção do ambiente, da cultura, da ocupação dos tempos livres, etc.. Ou seja, para a satisfação das necessidades sentidas como mais importantes pelos cidadãos.

Pode afirmar-se assim que a concentração de recursos financeiros no Estado (administração directa e indirecta) outra coisa não é senão a consequência natural de ser o Estado o ente a quem está confiado, na sua quase totalidade, o fardo da satisfação das necessidades colectivas - que hoje assumem, como dissemos, enorme dimensão - dos residentes nacionais. A máquina administrativa do Estado cresceu desmesuradamente e precisa de ser alimentada. Para ela corre a "fatia de leão" dos impostos que os cidadãos pagam directa ou indirectamente. E se é certo que, também a máquina administrativa dos municipios cresceu, de um modo especial a dos de média e grande dimensão, desenvolvendo importante actividade para satisfação das necessidades elementares dos seus municipes, verdade é também que, para a concretização de tais tarefas, os municipios passaram a socorrer-se de dotações, subvenções e empréstimos que têm como fonte ou garantia o Estado. Isto significou - e significa - uma forte dependência financeira,

ou seja, uma perda de autonomia(37). É que a dotação de dinheiros ou a garantia aos empréstimos municipais só é dada pelo Estado se ele estiver de acordo com os fins a prosseguir pelos municípios. Opera-se, deste modo, um seguro controle da administração local pelo Estado(38).

E, apesar destas dotações, do recurso aos empréstimos e de algumas modificações favorecendo a fiscalidade local, verifica-se que os recursos financeiros dos municípios - os próprios e os que lhe são confiados pelo Estado - não bastam para acorrer às necessidades(39). O endividamento crescente foi o resultado a curto prazo, mas, a médio prazo, não só veio limitar o campo de actuação dos municípios principalmente no domínio fulcral dos investimentos, mas também dessa forma a dependência financeira em relação ao Estado(40). Acresce que nesta situação os municípios não podiam desenvolver a actividade que era necessário e os municípes viraram-se, mais uma vez, para o Estado como único ente capaz se suprir a falta de acção dos municípios.

3. A perda de consistência sociológica dos municípios

Focados dois aspectos da crise do conceito clássico de autonomia municipal - impossibilidade de delimitação da categoria "assuntos locais" e dependência financeira -

importa focar ainda outros que igualmente contribuem para tal situação. Um deles - e de não pouca importância - é a perda de consistência da comunidade local como unidade sociológica. O conceito tradicional de autonomia municipal tem, como pressuposto, a existência de uma comunidade territorialmente localizada ligada por laços de vizinhança na qual surgem naturalmente problemas e necessidades comuns que importa resolver para bem de todos. Ora, nas sociedades modernas, verifica-se uma crescente mobilidade da população que dificulta cada vez mais a ligação e identificação dos munícipes com a comunidade local, ganhando crescente poder de atracção a ligação com associações profissionais ou outras, as quais não têm frequentemente como denominador comum a residência (a pertença) a um determinado município. Diz-se, a este propósito, na Alemanha, que o cidadão tende a ser cada vez mais "Verbandsbuerger" e cada vez menos "Gemeindebuerger" (41). O mesmo fenómeno de perda de ligação à comunidade local, de dissolução dos laços de solidariedade entre pessoas, vivendo no mesmo espaço territorial, tende a verificar-se nas grandes cidades. Já não estamos hoje, assim, como no século XIX, perante comunidades urbanas ou rurais ligadas por fortes laços de solidariedade provenientes da vizinhança. À medida que se avança na história, a organização que tem por base o agrupamento territorial apaga-se cada vez mais em favor de grupos profissionais(42).

4. Outras causas da crise

Já noutro campo sucede ainda que os quadros territoriais actuais dos entes públicos locais e, nomeadamente, dos municípios foram criados, quase inteiramente, com o advento do liberalismo e, assim, em fins do séc.XVIII (França) e primeira metade do séc.XIX (restantes países europeus que nos estão mais próximos). Porém, desde então e por efeito do fenómeno da urbanização, produziram-se profundas modificações no que respeita ao assentamento das populações. De uma população muito mais reduzida e sediada em comunidades rurais de pequena dimensão disseminadas por todo o território agricultável, passou-se a um enorme crescimento populacional com a formação de grandes aglomerações urbanas e um cada vez maior despovoamento das comunidades rurais. Surgiu assim uma inadequação das estruturas territoriais dos entes locais à realidade de hoje(43). O facto natural que seria uma readaptação das divisões territoriais locais aos novos dados não se tem produzido pela forma que seria desejável(43a), por efeito das fortes resistências das populações locais - principalmente as rurais - a tais modificações, por virtude de razões afectivas e mesmo receio de perda de influência e de menor atenção às suas necessidades. Resulta daqui uma dificuldade suplementar para a autonomia municipal clássica e que se traduz na inexistência de uma dimensão espacial

adequada ao cumprimento das tarefas que lhe incumbem. Hoje, a racionalidade económica e administrativa exigem um espaço de actuação que é maior que o da pequena comuna rural do século XIX (e que deve ser também, não se esqueça, menor que as grandes metrópoles de hoje) e esse espaço desejável não existe(44).

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

No que respeita aos meios humanos, surge ainda uma dificuldade suplementar. O bom funcionamento dos serviços municipais exige técnicos qualificados em número suficiente. Ora, quer por limitações impostas por lei, quer mesmo por falta de meios financeiros, os municípios não dispõem frequentemente de pessoal qualificado por falta de remuneração adequada. Assim, falta um pressuposto da maior importância para o funcionamento da autonomia municipal, isto é, a existência de um quadro de pessoal próprio

suficientemente numeroso e qualificado para o exercicio das tarefas a cargo do municipio. E, do mesmo passo, isso implica o recurso aos meios de que o Estado dispõe com a contrapartida da sujeição do municipio à maior ou menor disponibilidade revelada pelo Estado para a concessão de tais meios. Também por esta via aumenta a dependência dos municipios em relação à administração central(45).

A intervenção do Estado na administração municipal faz-se, hoje também, através das chamadas tutelas indirectas ou tutelas modernas(46). Trata-se não já das clássicas formas de tutela, como a autorização ou a aprovação, que tendem até a ser hoje cada vez mais limitadas(47), mas de outras formas mais subtis de controle, que resultam já, aliás, do que ficou dito neste capitulo e que se traduzem, nomeadamente, na proliferação de normas regulamentares de carácter técnico cada vez mais detalhadas, na criação de actos-tipo a que os municipios se sujeitam para obter vantagens, principalmente, de ordem financeira, na politica de dotações condicionada à utilização destas para fins determinados, na imposição de condições para a concessão de garantia estadual nos empréstimos que os municipios pretendem efectuar. Deste modo, o Estado consegue ter quase sob vigilância continua a actividade dos municipios e, logo, nos principais sectores de tal actividade, ou seja, aquela que implica gastos avultados(48).

Não é possível terminar este capítulo sem referir um ponto da maior importância e que se situa no domínio das ideias sociais e que se reflecte também na crise da clássica concepção da autonomia municipal. A possibilidade quase ilimitada de melhoria das condições de vida trazidas pelo desenvolvimento científico e técnico provocou uma aspiração (e mesmo uma exigência) de toda a população ao bem estar. Todos os cidadãos, de não importa qual o município, sentem-se no direito de beneficiar das vantagens da civilização moderna. Não aceitam disparidades de tratamento significativas de um para outro(49). Estamos a pensar, principalmente, nos cuidados de saúde, na assistência social (desemprego, velhice, invalidez), no acesso ao ensino, nos transportes. E esta exigência de maior igualdade de benefícios tende sempre a estender-se a outros campos até agora considerados menos essenciais como os equipamentos culturais e desportivos, as creches e jardins de infância, ocupação de tempos livres, etc.. Ora, se estas matérias fossem deixadas na inteira disponibilidade dos municípios, como assuntos próprios destes, era natural que daí resultassem profundas diferenças de tratamento de município para município, quer por insuficiência de meios financeiros (municípios mais pobres), quer por má administração municipal. Mas, como dissemos, os cidadãos não toleram já tais disparidades(50). Isto determina uma natural - e desejada - intervenção do Estado, cabendo-lhe assegurar a

satisfação destas aspirações e exigências colectivas(51). Tal intervenção pode assumir a forma do exercício de tais actividades, quer através da administração estadual directa ou indirecta, quer endossando aos municípios a responsabilidade pelo exercício das mesmas, dotando-os de meios necessários para o efeito e controlando a respectiva actuação. A solução mais frequente vai ser encontrada numa colaboração Estado-autarquias locais.

Do que fica dito, avulta efectivamente a existência de transformações profundas na realidade administrativa que obrigam a repensar o tradicional entendimento das relações entre o Estado e as autarquias locais, nomeadamente, os municípios. Quer se defenda ainda a concepção clássica, quer se aponte para novas concepções da autonomia municipal, não pode ignorar-se que há uma nova realidade administrativa com a qual é preciso contar e na qual estão implicados o Estado e os municípios.

N O T A S

- (1) A crise da descentralização mais que política, estrutural ou financeira é antes de mais conceptual: tem a ver com a ausência de uma verdadeira noção de "affaires locales" (J.L. Chapuisat - La notion d'affaires locales en droit administratif français, Thèse, policop., 1971, Paris, p.516).
- (2) Marnoco e Souza - Constituição..., p.590.
- (3) Esta percepção é sentida também pelos próprios defensores do conceito tradicional que já admitem ao lado de assuntos sobre os quais os municípios têm competência exclusiva, um número crescente de outros assuntos cuja competência deve ser compartilhada com a administração do Estado, reclamando para os municípios apenas um direito de participação na respectiva administração (A. von Mutius - "Oertliche Aufgabenerfuellung" in Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft p.237).

- (4) J. Burmeister -Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, Muenchen, 1977, p. 6.
- (5) Citado em Y. Mény - Centralisation et Décentralisation dans le débat politique français (1945-1969), Paris, 1974, p. 26.
- (6) J. Baguenard - La Décentralisation Territoriale, Paris, 1980, p. 23 e sgs.
- (7) L. J. Chapuisat - La notion..., p. 516.
- (8) Y. Mény - Centralisation et..., p. 28.
- (9) G. Vlachos - Les mutations structurelles et fonctionnelles de la décentralisation territoriale en droit public français, in Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, 1982, Tuebingen, p. 81.
- (10) J. Rivero - As competências do poder local nos Países europeus, in Revista de Administração Pública, ano IV, nº. 14 out/dez, 1981, p. 653 (tradução).

- (11) Ch. Roig - Théorie et Réalité de la Décentralisation in Revue Française de Science Politique, vol. XVI, janv. 1966, n^o. 3, p. 470; J.M. Pontier - La répartition des compétences entre l'état et les collectivités locales - Bilan et Perspectives in La décentralisation pour la rénovation de l'état, Colloque sous la direction de Ch. Debbasch, Paris, Puf, 1976, p. 116.
- (12) A. von Mutius, Oertliche Aufgabenerfuellung..., p. 227 e sgs.; W. Bluemel - Gemmeinden und Kreise von der Oeffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in VVDStRL 36(1978), pp. 171 e sgs.
- (13) W. Roters - "Kommunale Selbstverwaltung" in Grundgesetz-Kommentar, Band 2, art. 28, II, Muenchen, 1976, p. 193.
- (14) W. Roters, - Kommunale..., p. 193.
- (15) W. Roters, - Kommunale..., p. 193.
- (16) J. Rivero - La décentralisation - Problèmes et Perspectives, in études. 1950, p. 55.
- (17) Ch. Roig, - Théorie et..., p. 458.

- (18) F.Sosa Wagner y P.Miguel Garcia - Las competencias de las corporaciones locales, Madrid, 1985, p.29.
- (19) J.Baguenard, - La décentralisation..., p.35: J.L. Chapuisat - "Les affaires communales" in AJDA, oct. 76, pgs. 476 e 477; J.M.Pontier, La repartition des competences..., p.120.
- (20) J.Rivero - As competências do poder local..., pgs.653 e 654; Ch.Debbasch - La décentralisation pour la rénovation de l'État - Conclusion Générale, p.239.
- (21) W.Roters, - Kommunale..., p.195; Th.Maunz, art.28, n.m. 63, p.30 in Grundgesetz-Kommentar, Band II, Muenchen.
- (22) J.Rivero - La décentralisation - Problèmes et..., p.51.
- (23) M.S. Giannini - Enti Locali Territoriali e Programmazione, in RTDP, 1973, p.203.
- (24) L.Parejo Alfonso - Garantia institucional y Autonomias Locales, Madrid, 1981, p.73.

- (25) A influência do pensamento italiano nesta matéria <impossibilidade da distinção entre interesses gerais e interesses locais> penetrou em Portugal através de Guimarães Pedrosa - Curso de Sciencia da Administração e Direito Administrativo, Introdução e Parte Geral, Coimbra, 1904, pp.419 e sgs. Cfr. no entanto, a obra de A.Pubusa "Sovranità Popolare e Autonomie Locali", que será objecto de particular atenção
- (26) S.Cassese - Tendenze dei poteri locali in Itali, in RTDP, 1973, p.289.
- (27) S.Cassese - Tendenze..., p.290 e 306.
- (28) S.Cassese - Tendenze..., p.293.
- (29) Ch.Cadoux - L'Avenir de la décentralisation territoriale in AJDA, 1963, I, p.271.
- (30) J.M.Pontier - L'Etat et..., p.347: Ch.Debbasch - Science Administrative, Paris, 1980,p.234.
- (31) G.Vlachos - Les mutations...,p.88.

- (32) S.Cassese - Tendenze dei poteri locali in Itali, in RTDP, 1973, p.317.
- (33) J.M.Pontier - L'état et..., p.384
- (34) J.M.Pontier - L'état et..., p.429
- (35) G.Vlachos - Les mutations...,p.85.
- (36) Ch.Debbasch - Science Administrative..., p.232.
- (37) La commune au XX.e siècle - Le développement de l'administration locale dans les cinquante dernières années, La Haye, 1963, p.528 (35 rapports nationaux et un rapport général pour le Congrès jubilaire de l'UIV de 1963).
- (38) S.Cassese - Tendenze..., p.291; G.Berti - Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale in RTDP, 1973, p.685. A este propósito escrevia, já em 1925, Gerhard Auschitz que a sujeição das autarquias a dotações financeiras significava a morte da autonomia (cit. por W. Bluemel no artigo "Die Rechtsgrundlagen der Taetigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskoerperschatten", in Handbuch der

Kommunalen Wissenschaft und Praxis, (org. por G.Puettner), vol.I, 2ª.ed., Berlim, 1981, p.254.

- (39) G.Burdeau - Traité..., T.II, p.411.
- (40) J.B. - palavra "Communes" in La Grande Encyclopédie Larousse, vol.I, p.765
- (41) W.Roters - kommunale..., p.194; Ch.Debbasch - Science Administrative, p.233/234.
- (42) Ch.Roig - Théorie et..., p.460.
- (43) Ch.Debbasch - Science Administrative, p.233; M.S.Giannini - Enti Locali..., p.204.
- (43a) Na RFA, entretanto, foi possível efectuar na década de 60 e 70 uma significativa reforma territorial que reduziu o número de municípios de mais de 24.000 a cerca de 8.500 (in Cahiers Français, nº.204, 1982, supplément, notice 8).
- (44) Em Portugal o problema não se manifesta tão agudamente como p.ex. em França, país que conta com cerca de 36.000 "comunas", por virtude de um dimensionamento territorial a nível municipal

bastante mais amplo (pouco mais de 300 municípios, ou seja, menos do que toda a Galiza, p.ex.).

(45) Ch.Cadoux - L'Avenir..., p.271.

(46) J.Baguenard - La décentralisation..., p.65.

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

- (48) J. Baguenard - La décentralisation..., p.65.
- (49) G. Vlachos - Les mutations..., p.82. Este autor fala mesmo, citando J. Savigny, de uma "lei de igualização das prestações colectivas".
- (50) Aliás, o facto de haver uma reivindicação geral de tais prestações, tornou-as um assunto de interesse nacional.
- (51) La commune au XX.e siècle..., p.529.

Capítulo III - NOVAS CONCEPÇÕES DA AUTONOMIA MUNICIPAL

1. As razões do aparecimento de novas concepções

A crise do conceito clássico de autonomia municipal, que a análise da realidade administrativa dos nossos dias cada vez mais põe em evidência, apela, só por si, à busca de novas soluções. O leque destas abre-se principalmente em três direcções: uma, mantendo-se ainda dentro do conceito clássico, acolhe, porém, as adaptações exigidas pelas novas realidades da administração pública(1); outra questiona o interesse do conceito de autonomia municipal por não ser praticável nos nossos dias(2); finalmente, outra tenta abrir caminhos para um novo conceito de autonomia municipal, propondo para esta um novo "modelo genético" (3).

São a primeira e a terceira vias aquelas que recebem, de longe, mais aceitação por parte da doutrina e da jurisprudência. Com efeito, a autonomia municipal continua a ter um lugar importante nos textos das constituições europeias(4) e as forças políticas continuam a defender a importância da autonomia local e, nomeadamente, a municipal, como fundamento e consolidação do sistema democrático, no

que encontram apoio não só nos eleitos locais, como nas próprias populações. Vive-se, na realidade, uma crise da autonomia local, mas esta continua a ser um ideal desejado.

A elaboração de um novo conceito de autonomia local - e, nomeadamente, municipal - não se tem mostrado tarefa fácil notando-se, apenas, uma larga convergência na crítica ao conceito clássico. O autor que, até ao momento, mais longe foi na elaboração de um novo conceito jurídico-constitucional de autonomia municipal foi o jurista alemão Joachim Burmeister e, por isso, a ele dedicaremos particular atenção. Esta tem ainda maior justificação se tivermos em conta que o pensamento de J. Burmeister penetrou profundamente em Espanha(5). Aliás, tem sido na Alemanha que a discussão sobre o conceito de autonomia municipal, à luz da hodierna realidade administrativa, mais atenção tem merecido, sendo várias as formulações que, para ele, têm surgido(6).

Mas também em França o problema tem sido enfrentado (já em 1950, como vimos, J. Rivero punha em causa o conceito tradicional de descentralização territorial), sendo de salientar neste domínio as contribuições dadas por Ch. Debbasch e J. M. Pontier(7).

Em Itália, embora o conceito clássico de autonomia municipal tenha recebido recentemente forte reforço por via dos trabalhos de F. Pizzetti e especialmente de A. Pubusa(8), nota-se igualmente insatisfação quanto às virtualidades de

tal conceito sem, no entanto, ter sido elaborado um consistente modelo alternativo.

Em Espanha, o pensamento de J. Burmeister penetrou largamente na doutrina, na jurisprudência e mesmo na recente legislação de regime local. A atenção dada em Espanha à doutrina alemã deve explicar-se, certamente, pelo facto de os autores alemães terem encontrado, na Lei Fundamental de Bonn, inspiração para a solução dos muitos problemas que a construção do novo Estado regional, saído da Constituição de 1978, colocou. Numa primeira fase, o modelo alemão permitiu resolver muitos dos problemas existentes nas relações entre o Estado e as Comunidades Autónomas e, mais tarde, também aí, na mais recente doutrina, foi buscada inspiração para a estruturação da administração local.

Em Portugal, o novo conceito de autonomia municipal não encontrou até agora significativo eco na doutrina ou na jurisprudência(9).

No fundo, o que está em jogo na elaboração do novo conceito de autonomia local é a verificação de que não é mais possível manter a ideia de uma separação estanque do círculo de acção dos entes locais, quer em relação ao Estado, quer em relação aos outros níveis superiores de administração pública, sejam eles o do Estado federado, da Região ou mesmo da Província ou Distrito. A ideia nova é a da exigência (necessidade) de cooperação entre os diversos níveis de administração. Numa palavra, a realidade

administrativa moderna reclama que existam, entre os diversos níveis de administração, relações estreitas que não se adequam a uma ideia de campos de actuação não comunicantes.

2. A doutrina alemã

a) Concepção "funcional" da autonomia municipal: a participação e a cooperação como princípios orientadores das relações entre os municípios e os níveis superiores de administração pública

A concepção funcional surgiu na sequência do processo de reforma territorial e funcional da administração local iniciada na Alemanha, a partir dos anos sessenta. Sentiu-se a necessidade de uma divisão administrativa do território adequada à solução dos problemas dos nossos dias, com redução do número de municípios e de "distritos" ("Kreis") (10) e de uma nova repartição de competências tendo em conta a natureza das tarefas administrativas a desempenhar e o novo espaço territorial.

Entre os artífices da nova concepção contam-se E. Pappermann e, principalmente, W. Roters.

E. Pappermann (11) tem, principalmente, em vista a repartição de competências entre o "Kreis" e os municípios que dele fazem parte, a qual, diz, deve ser orientada por

critérios pragmáticos(12), pois o critério tradicional, baseado em assuntos da comunidade local e assuntos supra-locais, já não está de acordo com as actuais condições da vida administrativa(13). Entre tais critérios contam-se a proximidade entre os serviços e o cidadão (acessibilidade) e a capacidade efectiva de prestação administrativa do titular da tarefa a desempenhar.

Assim, em vez de uma delimitação entre assuntos locais e supra-locais, deve estabelecer-se uma ligação entre o "Kreis" e o município, de modo a permitir o exercício de funções administrativas, segundo o princípio da divisão do trabalho. Pappermann faz notar que esta concepção não constitui uma violação da garantia da autonomia municipal, uma vez que esta se entende como dirigida contra o Estado, e não quando está em causa a relação entre dois entes dotados de autonomia como são o "Kreis" e os "Municípios"(14). Sobre o "Kreis", Pappermann faz notar(15) o seu carácter de ente territorial ("Gebietskoerperschaft") dotado de autonomia, havendo nele também eleições directas para os seus órgãos. O "Kreis" tornou-se, para grande parte da população, um verdadeiro "espaço de vida" ("Lebensraum") ao qual os habitantes se sentem fortemente ligados. Os municípios, por outro lado, e de acordo, aliás, com uma jurisprudência do Tribunal Federal Administrativo, têm também um direito de participação nos planos supra-locais de administração.

Mais ampla é a concepção de W. Roters(16) que parte de uma atenta consideração da realidade administrativa actual caracterizada por uma irresistível intervenção directiva do Estado nos múltiplos campos de administração pública e consequente interdependência dos vários níveis de administração. W. Roters afirma que a concepção tradicional de autonomia se baseia na oposição entre sociedade e Estado, a qual alimenta a ideia de uma liberdade local ("oertliche Freiheit") que constitui o alicerce da autonomia. O círculo próprio de acção local, típico da autonomia, era concebido como parte da esfera da sociedade civil e podia assim sustentar-se como espaço de defesa do cidadão contra limitações de liberdade impostas pelo Estado(17). Tratava-se, pois, de uma concepção estática ("statische") na qual não tem sentido falar de cooperação e corresponsabilidade, mas de separação, até às últimas consequências, de funções "locais" e "supra-locais". Esta concepção isolacionista(18) de autonomia municipal já não pertence ao mundo de hoje, pois não tem em conta que o Estado está presente em todos os domínios da actividade administrativa e em todos os pontos do território, através de uma legislação sectorial cada vez mais extensa e pormenorizada e de uma crescente planificação, de tal forma que se operou um alto grau de interdependência com a consequência de que o exercício autónomo de funções, através de um único titular de

administração, se tornou quase como que uma manifestação excepcional.

Criou-se, hoje, uma situação que se caracteriza por uma direcção central do sistema politico-administrativo global reforçado pela necessidade de serem tomadas medidas estruturais e conjunturais. Esta nova situação resultante do conflito entre a clássica autonomia local e as necessárias ingerências centrais resolve-se no campo da compensação. O que se perdeu em responsabilidade exclusiva recuperou-se em participação municipal nos processos de decisão a nível superior. Uma vez que é irrecusável uma mais forte intervenção exterior (a nível central), desaparecendo os espaços em branco onde se movimentava a administração local, então a solução está, para a administração municipal, em adaptar-se à nova situação e descobrir espaços políticos activos, precisamente dentro do âmbito permitido pelas normas estaduais(19). A actual, e cada vez mais densa, interdependência de actuação entre todos os níveis da acção politico-administrativa ("Bund", "Laender", "Regionen", "Kreis", "Gemeinde") orientada por um princípio de divisão do trabalho deve levar, pois, os municipios a desempenhar, nesta nova situação, um papel activo.

W. Roters previne que, ao contrário do que poderia pensar-se à primeira vista, esta mudança não significa para os municipios perda de funções mas, surpreendentemente, grande ganho de funções e campo de acção. Isso explica-se

pelo facto de hoje a actividade administrativa estar intimamente ligada aos processos de planeamento, não se revestindo as normas respectivas do carácter tipico de hipótese-estatuição (se..., então...)(20). As normas de planeamento prevêem objectivos e deixam em aberto os meios através dos quais tais fins deverão ser atingidos. Isto deixa, assim, diversas possibilidades de decisão que cabe ao municipio escolher, estando aliás especialmente legitimado para o efeito por ser dotado de órgãos eleitos.

Para além desta liberdade de escolha, cabe aos municipios participar nas decisões tomadas a nível superior, na medida em que elas possam influir no território municipal. W. Roters faz ainda observações que devem ser tomadas em conta: por um lado, e como limite máximo, não podem os direitos de participação e co-decisão dos municipios pôr em causa a competência do Parlamento e a responsabilidade do Governo nos assuntos de peso politico(20a)); no lado oposto, naqueles assuntos que não excedam os limites do municipio ou do "Kreis" deve caber a estes, por inteiro, a respectiva execução.

b) Concepção de J. Burmeister: o município como elemento de base da administração estadual (Laender) legitimado democraticamente.

O pensamento de Joachim Burmeister encontra-se formulado, principalmente, no seu já citado estudo "Verfassungstheoretische Neukonzeption der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie". Para Burmeister, tal como para W. Roters, o entendimento tradicional de autonomia municipal está ligado à ideia do dualismo Sociedade-Estado, traduzido na oposição entre a administração estadual e a auto-administração ("kommunale Selbstverwaltung") própria da concepção liberal do Estado.

Nesta forma de Estado, a autonomia municipal aparecia como manifestação de liberdade e vitalidade da sociedade cujos membros (cidadãos) tomavam a seu cargo a administração, sob responsabilidade própria, dos assuntos da comunidade onde residiam. Alargava-se deste modo o papel e o poder dos cidadãos (burguesia) ao mesmo tempo que se procurava limitar o papel do Estado, confinando-o às tarefas que os cidadãos, só por si, não estavam em condições de desempenhar devidamente(21). Ora, as críticas de J. Burmeister alicerçam-se no facto de a concepção liberal do Estado ter sido de há muito abandonada, tendo-se imposto uma outra concepção caracterizada por uma larga intervenção

estadual em, praticamente, todos os domínios da sociedade. Ou seja, não existe hoje a separação nitida e desejada entre o Estado e a Sociedade que havia no século XIX existindo, antes, uma forte interdependência entre ambos. J. Burmeister defende que não se retiraram desse facto as inevitáveis consequências. Pelo contrário, continuou a manter-se a concepção tradicional alicerçada nos pilares constituídos pela ideia de assuntos locais (garante-se aos municípios a administração sob responsabilidade própria de todos os assuntos locais) e de reserva de lei (garante-se aos municípios uma defesa contra eventuais intromissões do poder executivo, ou seja, garante-se que a limitação do campo de acção destes só pode ser feita através de leis, as quais não podem ferir (atingir) o núcleo essencial ("Kernbereich") da autonomia municipal (22).

Assim, a autonomia municipal representaria, na sua essência e conteúdo, uma garantia de competências em favor dos municípios, cujo objecto diz respeito aos assuntos locais e cujo mecanismo de protecção - igual ao típico da protecção dos direitos fundamentais - se basearia numa reserva de lei no sentido de uma reserva de intervenção legislativa em posições jurídicas protegidas, no limite do conteúdo essencial ("Wesensgehaltssperre"), como última barreira de intervenção e no reconhecimento da existência de um núcleo essencial de funções não subtraível. Trata-se, no fundo, de um tipo especial de direito fundamental (23).

Mas esta concepção já não está em consonância com a realidade administrativa. Para Burmeister, a teoria clássica da autonomia municipal surge dentro do actual Estado de direito democrático e social como um corpo estranho(24). Assiste-se, por força da crescente intervenção do Estado na sua veste de Administração Pública, a um processo de crescente erosão da esfera de acção municipal exercida autonomamente. Tal processo resultou de múltiplas transformações tais como: a tendência para a passagem para zonas de administração supramunicipal de funções que até então cabiam na esfera municipal ("Hochzonung"); o incremento de directivas estaduais no espaço de acção municipal; o entrelaçamento de funções locais e supralocais; o estreitamento do espaço de livre auto-administração por via de uma rede, cada vez mais apertada, de conformação legislativa no sector político, social, financeiro e económico; a densificação ("Verdichtung") do planeamento estadual com a tendência para a determinação das funções de cada município e para a pré-programação de cada função numa teia de regulamentação cada vez mais pormenorizada, sem esquecer o enquadramento que, para a acção municipal, resulta de uma planificação estadual sempre crescente. Daqui resulta, numa palavra, uma cada vez mais forte integração das instituições de autonomia na estrutura global do executivo estadual. Isto é, pois, o resultado não só da mudança e aumento da administração no âmbito do Estado

social, mas ainda uma manifestação da crescente complexidade das decisões administrativas que só em cooperação dos diferentes entes, com base em coordenação cooperativa de acordos mútuos e equilíbrios de interesses, devem ser levados a cabo(25).

É nestas circunstâncias que o modelo clássico caracterizado, como já se disse, e mais uma vez se explicita, por um núcleo intocável ("unantastbar Kernbereich") e uma zona marginal legislativamente disponível, pela separação de assuntos locais e supralocais, pela limitação da competência municipal aos assuntos de exclusivo carácter local e consequente perda de competência pela perda de tal carácter ("Entoertlichung") duma função, pela aceitação de que o direito municipal constitui uma matéria de legislação autónoma em si fechada, pela interpretação da regulamentação legal como autêntica reserva de lei, se apresenta como inadequado(26). A noção de assuntos locais, por virtude destas novas condições, torna-se residual, de carácter secundário. A concepção tradicional de garantia de autonomia municipal traz como consequência que, em vez de fortalecer a posição da administração municipal no conjunto da administração pública do Estado, a enfraquece cada vez mais pela simples razão de que os principais assuntos de administração pública não têm um carácter exclusivamente local. A autonomia municipal ligada à ideia de assuntos locais tenderia, assim, a tornar-

-se cada vez mais uma administração de assuntos secundários, uma administração residual(27).

É neste enquadramento de degradação da garantia de autonomia municipal que a realidade administrativa nos mostra que J. Burmeister, para defender exactamente essa mesma autonomia, propõe uma nova concepção que derruba, nos seus fundamentos, a concepção tradicional e que constitui, por isso, um novo modelo genético(28).

Trata-se, agora, de conceber a autonomia municipal como garantia de competência para administrar todos os assuntos que afectem directamente a esfera de direitos e interesses do município, independentemente de se averiguar se tais assuntos têm também uma dimensão supra-local ou mesmo estadual. A administração municipal já não é a administração dos assuntos que ficam fora da esfera de acção do Estado, abrangendo antes todas as funções da administração estadual(29) que tenham a ver com os interesses do município. A administração municipal é, assim, um elemento da administração do Estado, entendida esta como uma unidade.

Mas, sendo assim, pergunta-se: Onde está a autonomia municipal?

Ela reside, diz Burmeister, na garantia de um tipo especial de acção administrativa pública, entendido como exercício de funções públicas democraticamente legitimado no nível mais inferior (básico) da administração pública(30).

Ela consiste, assim, no facto de os municípios - ao contrário dos demais entes de administração directa ou indirecta do Estado - serem dotados de órgãos democraticamente eleitos e de terem constitucionalmente garantido o direito de regular, sob responsabilidade própria, os assuntos que lhes dizem respeito. Por esta via alarga-se, por outro lado, o campo de acção livre dos municípios, pois não fica limitado aos assuntos exclusivamente locais.

Torna-se evidente, porém, que, pelo facto de os municípios passarem a exercer competências administrativas sobre os assuntos que assumem uma relevância que excede o âmbito local, não podem ser dotados de competência exclusiva para os regular. Devem encontrar-se formas de colaboração e cooperação com outros níveis de administração de forma que, a cada nível, corresponda um determinado feixe de competências. Nessa delimitação deve ter-se sempre em conta o preceito constitucional que atribui aos municípios o direito de regular, sob responsabilidade própria, os assuntos da comunidade local. Isto implica que as intervenções estaduais, porventura exigidas por necessidade duma execução uniforme das leis e de uma administração eficiente, não atrofiem a garantia constitucional, valendo aqui o principio da proibição de medidas excessivas ("Uebermassverbot").

A nova concepção implica também que os municípios tenham o direito de ser ouvidos, ou mesmo participar na decisão daqueles assuntos que, pela sua natureza ou pela exigência de uma execução uniforme da lei, devam ser confiados à administração de entes de nível supra-municipal.

Outra consequência desta concepção é o desaparecimento da distinção entre "assuntos próprios" e "assuntos delegados", pois também desaparece a distinção que lhe estava subjacente, ou seja, a de assuntos não estaduais e assuntos estaduais. A atribuição de competências aos municípios deve ser feita sempre de acordo com a garantia de autonomia municipal e, assim, para exercer em nome próprio e não delegado. O certo é que, dada a complexidade do exercício das tarefas de administração pública nos nossos dias com a dificuldade de uma separação em campos distintos dos assuntos locais e supra-locais, se torna necessária a efectivação de um sistema flexível do direito de dar ordens ou instruções nomeadamente por parte dos "Land" (31).

A extensão desses direitos deve adequar-se tendo em conta, por um lado, as superiores necessidades estaduais (em especial a exigência da defesa de um critério mínimo de uniformidade na execução da lei pelos municípios) e, por outro, a garantia da autonomia. Serve aqui de orientação, como já foi dito, o princípio da proibição do excesso (32).

Esta concepção inovadora da autonomia municipal está, segundo Burmeister, de acordo com o direito

constitucional vigente na RFA. Com efeito, afirma, o artº 28º nº 2 da GG não garante aos municípios, como pretende a concepção tradicional, o direito de regular sob responsabilidade própria todos os assuntos locais (alle oertliche Angelegenheiten"), mas sim todos os assuntos da comunidade local (alle Angelegenheiten der oertlichen Gemeinschaft"), legitimando-se pois a intervenção dos municípios em todos os assuntos que digam respeito à comunidade local(33).

Ainda noutro aspecto e contra a doutrina clássica que considera o direito municipal ("Gemeinderecht") uma "matéria" da competência dos Estados federados ("Laender"), pois não está reservada - no sistema federativo de repartição de competências - ao Estado Federal ("Bund"), Burmeister distingue o direito de organização municipal ("gemeindlichen Organisationsrecht") que considera assunto exclusivo dos "Laender", pelo facto de os municípios fazerem parte da estrutura organizatória destes e o direito respeitante às competências de acção dos municípios ("das Recht der kommunalen Handlungskompetenzen") que entende estar repartido entre o Estado Federal e os Estado federados, conforme a matéria a regular (artºs 70º e sgs. da GG)(34).

3. A doutrina francesa

a) O conceito de Ch. Debbasch: a autonomia como participação

Apesar de ser a doutrina alemã a que tem dado mais contributos específicos para a elaboração de um novo conceito de autonomia municipal, a mesma preocupação não tem andado afastada da doutrina de outros países europeus, nomeadamente da França. Também aqui é fortemente sentida a crise do conceito tradicional da autonomia municipal (mais frequentemente designada por "descentralização territorial") e têm surgido tentativas de lhe dar solução. Merecem especial referência as desenvolvidas por Charles Debbasch e Jean-Marie Pontier.

Para Ch. Debbasch a autonomia local e, designadamente, a autonomia municipal deve significar, nos dias de hoje, participação(35). O conceito de descentralização deve ser repensado e concebido como uma acção das autarquias locais de acordo com o poder central.

Para chegar a esta conclusão, Ch. Debbasch começa por afirmar que deve ser afastada a ideia duma repartição de competências por matérias, utilizando o critério tradicional de "affaires locales" por não se

revelar adequado à realidade da administração pública dos nossos dias. A transformação dos Estados modernos e, com ela, o aparecimento do Estado-Providência traduziu-se por uma intervenção cada vez maior do Estado na vida económica e social, tornando-se muito numerosas as suas funções. A par disso, tais tarefas foram-se revestindo de uma cada vez maior complexidade e tecnicidade exigindo, ao mesmo tempo, elevados meios financeiros. Tudo isto obrigou, por parte do Estado, a uma actuação cuidada e coerente, com a finalidade de não desbaratar recursos financeiros sempre escassos e de atender, com respeito pelo princípio da igualdade, às necessidades dos seus cidadãos. A utilização das técnicas do planeamento e da programação tornaram-se indispensáveis.

Estas técnicas nasceram e cresceram à margem das autarquias locais, pondo de manifesto, ao mesmo tempo, a incapacidade destas para acompanhar a evolução. Por um lado, a estrutura territorial dos municípios franceses (mais de 36.000) é ainda a de uma França rural do século XIX que hoje já não existe, depois dos fenómenos da industrialização e da urbanização. O quadro territorial dos municípios não é o adequado para a realização das modernas tarefas da administração pública. Por outro lado, produziu-se uma crise das finanças locais resultante, não só da crescente pressão fiscal do Estado sobre os cidadãos para acudir à realização das tarefas que ia assumindo, a qual deixava pouco espaço para uma carga fiscal acrescida imposta pelas autarquias

locais, mas também do facto de a estrutura das finanças locais elaborada numa época pré-industrial não ter sofrido as modificações que se impunham e que, aliás, exigiam também a mudança da estrutura territorial. Sucede, ainda, que este crescimento do poder do Estado é feito num quadro de legitimidade democrática dos órgãos do poder central, perdendo, por isso, valor o argumento de que a descentralização constituía uma exigência da democracia.

A evolução apontava, assim, no sentido de uma crescente e imparável centralização da administração pública. Mas, é aqui que surge o interesse do pensamento de Ch. Debbasch, pois afirma que é precisamente no momento em que a descentralização (autonomia local) aparece como mais dificilmente realizável que ela surge como mais necessária(36). O Estado, para prosseguir convenientemente os seus objectivos, precisa da colaboração dos administrados. Não pode desprezar a participação dos cidadãos, sob pena de encontrar sérias dificuldades na execução da sua acção. Exactamente por isso, a descentralização ganha renovada importância, mas com a condição de ser entendida de modo diferente. Já não se trata de estabelecer uma divisão de matérias no sentido clássico - de uma actuação separada de dois poderes de decisão (um centralizado, o outro descentralizado) -, mas de decompor o processo global de decisão, fazendo participar nessa tomada de decisão as autarquias locais e a administração central.

é, repete, a ideia de participação, de associação efectiva das autarquias locais e das instâncias centrais na tomada de decisão que deve ser defendida. A colaboração - e não a oposição - das instituições locais na definição e execução de uma política comum é o caminho que deve ser seguido. Ch. Debbasch concretiza, dizendo que às colectividades locais deverá caber a iniciativa e a execução e às instâncias centrais a coordenação(37). A mesma ideia é expressa por este autor do seguinte modo: "Em todos os países modernos, a expansão da solidariedade nacional e da planificação conduz à recusa da teoria dos dois poderes, um nacional, outro local, separados pela "cloison étanche" de uma dicotomia de domínios de acção(38).

b) O conceito de J.-M. Pontier: autonomia ou solidariedade? (colaboração entre o Estado e as autarquias locais)

O tema da descentralização e do conceito da autonomia local são tratados de forma a merecer particular atenção na obra de J-M Pontier "L'état et les collectivités locales - La répartition des compétences" (39).

é um estudo denso que parte da análise do direito administrativo francês e no qual o autor, apesar de muito sensível à nova realidade administrativa, resiste a duas tentações: a primeira, a de lançar fora, por inútil, o

conceito de "affaires locales"; a segunda, a de abandonar o conceito de autonomia local em favor do de solidariedade. Quando tudo apontava para dar esses dois passos, Pontier detém-se e acaba por defender que a ideia de "affaires locales" tem ainda um sentido válido e que o conceito de autonomia municipal (local) deve manter-se, embora com um entendimento diferente do tradicional.

O pensamento de J-M. Pontier está próximo do de Ch. Debbasch, entendendo autonomia, hoje, essencialmente como colaboração entre o Estado e as autarquias locais, mas procurando evitar os perigos que de tal entendimento poderão advir, nomeadamente, a dominação destas por aquele(40). Tudo seria muito mais simples, diz Pontier, se se pudesse afirmar que tal ou tal matéria era de interesse local. A clarificação da repartição de competências e, assim, das relações entre o Estado e as autarquias locais estaria largamente facilitada. As matérias de interesse local constituiriam os "affaires locales" a cargo das autarquias locais e as matérias de interesse nacional ficariam a cargo do Estado(41). Mas não é. Há uma impossibilidade de estabelecer uma lista de matérias de interesse municipal, por natureza. No fundo, é o legislador que, em cada momento, diz o que é de interesse local e o que é de interesse nacional. Quando muito, poderá falar-se, em certos casos, de assuntos ou domínios de acção preferencial do âmbito das colectividades locais(42).

Aliás, várias causas contribuem para dificultar ainda mais a separação de tais interesses. Constata-se uma contínua "passagem" do interesse local para o interesse nacional. Esta evolução deve-se não só ao progresso técnico (vimos já os exemplos apontados por Jean Rivero) como ao movimento das ideias. Neste último aspecto, joga um papel fundamental o princípio da igualdade por força do qual não são admissíveis desigualdades gritantes entre os membros do mesmo Estado, o que exige, para as corrigir, a intervenção deste em múltiplos pontos do território, sobrepondo-se ou suprimindo a acção dos entes locais. Note-se, a este propósito, que um interesse sentido como importante pela maioria da comunidade nacional tende a ser considerado de interesse nacional, ainda que, até esse momento, fosse confiado, em regime de livre administração, às autarquias locais. A dificuldade de delimitar o interesse nacional e o interesse local teve como resultado, nas relações entre o Estado e os entes locais, uma mistura (entrelaçamento) de competências cuja destrinça não é possível fazer-se e, para a qual, o critério dos "assuntos locais" ou outros não se apresentam como operatórios.

A noção de "affaires locales" não pode assim servir de critério delimitador de competências das autarquias locais e, como tal, não representa uma noção juridicamente útil. Deve, em consequência, pergunta Pontier, abandonar-se esse conceito a que G. Burdeau chama ultrapassado?(43)

Pontier entende que não. Mesmo não sendo uma noção juridicamente útil, não deixa de ser uma "noção de facto" que evolui(44) e que constitui a explicação sociológica da autarquia local, tendo ainda um elemento afectivo que não deve ser desprezado(45). A noção de "affaires locales" ligada à ideia de autonomia local e constituindo assim uma cláusula geral de competência tem a vantagem de permitir às colectividades adaptarem-se às novas situações, de fazerem mais ou menos, conforme situações concretas, sem haver a necessidade de modificar os textos. Tem ainda a vantagem de constituir um incentivo à acção das autarquias locais, permitindo-lhe o exercício da criatividade, do fazer diferente, de ir para além dos domínios cobertos pelo Estado, por negligência ou dificuldade de resposta deste. De certo modo, diz Pontier, consagra-se uma espécie de direito à diferença(46).

A dificuldade de delimitar, com rigor jurídico, as esferas de competência do Estado e das autarquias locais, nomeadamente através do critério dos "assuntos locais", e a imparável intervenção do Estado em quase todos os domínios da vida económica e social conduziu a uma confusão, encadeamento ("enchevêtrement") de competências e a uma compressão (diminuição) da esfera de livre acção das autarquias locais e, nomeadamente, municípios. Ora, entende-se, a autonomia no seu sentido tradicional de livre administração dos assuntos locais por parte dos entes

locais(47) não corresponde, assim, a uma realidade social e, por isso, perde o seu significado. A realidade é o encadeamento de competências, as participações recíprocas. Cada vez maior é a dependência das colectividades locais em relação ao Estado e, por sua vez, o próprio Estado precisa da colaboração das autarquias locais para exercer convenientemente a sua missão. Criam-se assim dependências mútuas(48). E, por isso, a noção de solidariedade é muito mais caracterizadora, hoje, das relações entre o Estado e as autarquias locais do que a noção de autonomia(49).

Mas, então, deve abandonar-se o conceito de autonomia? Tudo apontaria nesse sentido, mas Pontier resiste também a essa tentação pela razão de que, diz, a noção de autonomia "reflecte bem a ambiguidade das relações entre o Estado e as colectividades locais". Há uma diferença entre estas e aquele que resiste a qualquer tentativa de eliminação. A autonomia local exprime a "originalidade irreduzível" de cada autarquia local(50). Ela deve ser entendida, porém, em sentido diferente do clássico. Deve ser entendida como uma colaboração da colectividade local e da colectividade estadual. Trata-se, acrescenta, de uma concepção menos exaltante do que a autonomia entendida como acção de uma só vontade, mas é a única aceitável. Toda a questão reside agora em saber no que consiste essa colaboração e como organizá-la de tal modo que não haja dominação do Estado sobre as autarquias locais.

A política de associação de competências aparece como a via adequada para esse efeito. Não se trata já de efectuar uma indefensável repartição material de competências, mas uma repartição funcional caracterizada pela partilha do poder de decisão entre o Estado e as autarquias territoriais(51). A decisão deve ser o resultado dum processo no decurso do qual intervêm, à vez, autoridades estaduais e autoridades locais. A forma mais indicada para a concretização desse processo é a chamada contratualização (utilização de procedimentos convencionais) que tem recolhido uma cada vez maior aceitação, após um certo falhanço de uma política de concertação entre o Estado e as colectividades locais. Os processos convencionais estendem-se a campos cada vez mais vastos(52).

c) A "nova descentralização" (reforma de 1982)

A reforma descentralizadora iniciada em França com a Lei de 2 de Março de 1982 (Lei nº 82-213) relativa aos direitos e liberdades dos municípios, dos departamentos e das regiões, desenvolvida com as duas grandes leis de repartição de competências de 7 de Janeiro de 1983 (Lei nº 83-8) e de 22 de Julho do mesmo ano (Lei nº 83-663) e continuada por outras leis subsequentes introduziu profundas alterações na administração local, falando-se a este propósito de "la nouvelle décentralisation" (53).

A reforma situa-se, por um lado, na linha do aprofundamento dos elementos tradicionais da autonomia local (eleição dos órgãos das autarquias locais, aumento das atribuições, reforço dos respectivos meios financeiros, tutela de mera legalidade), mas, por outro lado, coloca-nos todos os problemas que resultam da adequação do conceito clássico aos nossos dias.

Desde logo, as grandes leis de repartição de competências (diríamos melhor, atribuições), ao fazerem uma enumeração das matérias que cabem às autarquias locais (municípios, departamentos e regiões) e ao estabelecerem que estas regulam pelas suas deliberações os assuntos da sua competência (artº 1º da Lei nº 83-8), abriram uma discussão sobre o problema de saber se ficava afastado o princípio da cláusula geral de competência, típico da concepção tradicional(54). De qualquer modo, mesmo os autores que defendem a manutenção da cláusula geral de competência estão de acordo no sentido de que ela deve ser interpretada de um novo modo(55). Já não se trata fundamentalmente de fixar juridicamente a esfera de acção das autarquias locais com base no conceito de "affaires locales", mas de reconhecer que, mesmo depois da determinação, através da lei, das atribuições das autarquias locais, ainda permanece para elas uma possibilidade de agir. Dito doutro modo: a determinação legal das atribuições das autarquias não esgota o respectivo

campo de acção, ficando sempre lugar para uma intervenção com base na cláusula geral de competência.

Outros elementos nos mostram também que a reforma funcional (que não territorial) francesa se afastou da ideia tradicional da existência de um conjunto determinável de matérias (assuntos locais) que deveriam ser confiados às autarquias locais. Na verdade, as novas leis estendem a competência dos municípios a assuntos que não são estritamente locais, concorrendo em colaboração com o Estado no cumprimento de importantes tarefas(56). Verifica-se também que a descentralização não se faz com autarquias locais isoladas mas, antes, num processo de interdependência que vai do município ao Estado.

Pode pois afirmar-se que o processo de reforma da administração local em França evidencia a necessidade de rever os conceitos tradicionais de autonomia.

4. O acolhimento da concepção de J. Burmeister em Espanha

a) A doutrina dominante: a autonomia como direito de intervenção dos municípios nos assuntos que lhes dizem respeito

Apesar de ser a autonomia regional (Comunidades Autónomas) o tema que tem merecido maior atenção dos juspublicistas espanhóis dada a sua delicadeza e importância, a autonomia local e, nomeadamente a municipal, não foi desprezada, existindo vasta literatura sobre a matéria.

A doutrina espanhola sobre a autonomia local no âmbito da Constituição de 1978 foi profundamente marcada pela divulgação das teses de Joachim Burmeister feita principalmente por L. Parejo Alfonso (57) as quais tiveram rapidamente acolhimento jurisprudencial e, mais tarde, legislativo. Tal acolhimento veio reforçar o entendimento doutrinário da autonomia municipal dentro de uma nova concepção (58).

A autonomia municipal passou, assim, a ser entendida pela doutrina dominante, não como a garantia institucional da titularidade de competências exclusivas e excludentes sobre determinados assuntos (os assuntos

locais), mas antes como um direito dos municípios a intervir em todos os assuntos "da", ou seja, "que afectem a" comunidade local, ainda que eles tenham porventura também uma dimensão supra-municipal(59). Por força dessa garantia, os municípios têm o direito de receber da parte do legislador as competências administrativas necessárias para desempenhar uma acção administrativa em todas as matérias em que existe um interesse da respectiva colectividade.

É a medida da intensidade desse interesse que vai servir de critério, no momento da atribuição de competências, sobre as diversas matérias e, daí, que P.Alfonso esboce várias situações possíveis: se a matéria a regular respeita exclusivamente aos interesses da comunidade local, então devem ser confiados ao ente respectivo dessa comunidade competências exclusivas e decisórias; se a matéria em questão afecta, concorrentemente, interesses de duas ou mais comunidades territoriais, inclusivé da comunidade nacional, então deverá ponderar-se a importância relativa dos respectivos interesses, cabendo a competência decisória à instância na qual o interesse esteja incluído de forma predominante, ou, no caso de se tornar difícil situar o interesse predominante, articular-se, da forma julgada mais conveniente, a correlação de interesses em presença, através de fórmulas integradoras ou cooperativas(60).

A integração da concepção de J.Burmeister, no direito constitucional espanhol, resultou de um esforço

interpretativo do difícil Tit.VIII da Constituição Espanhola que P.Alfonso levou a cabo(61).

Na Alemanha, J.Burmeister encontrava, como vimos, um obstáculo às suas teses, no facto de se entender que a administração local constituía uma matéria e que tal matéria era da exclusiva competência dos "Laender" (uma vez que não estava incluída no catálogo das competências exclusivas ou concorrentes do Bund que a GG continha). Assim o Bund não tinha um título que lhe permitisse regular as competências da administração local, ficando prejudicada a sua tese de que tanto o Bund como os "Laender" podiam regular as competências da administração local, sempre com respeito pela garantia consagrada no § 2º. do artº.28º. da GG. J.Burmeister desmontou a concepção clássica, neste aspecto, a partir da demonstração de que a administração local não constituía uma matéria e que, por tal razão, não caía (por exclusão) na competência reguladora dos "Laender".

Também Parejo Alfonso procura demonstrar que a Constituição Espanhola não contempla, nomeadamente na lista de matérias dos artºs 148º. (Comunidades Autónomas) e 149º. (Estado), o regime local como uma matéria compacta e homogênea para efeitos de atribuição de competências(62). A Constituição, neste aspecto, apenas reserva exclusivamente para o Estado as bases do regime jurídico das administrações públicas e, assim, da administração local (artº.149º, nº.1, 18º.), devendo entender-se por regime jurídico,

fundamentalmente, a organização e funcionamento dos entes locais.

A distribuição de competências entre os diversos níveis de administração territorial deve, assim, fazer-se no momento da regulação das múltiplas matérias que constituem a administração pública nos nossos dias, servindo para tal de critério a predominância dos interesses existentes na matéria respectiva. Sendo certo, na verdade, que nos principais assuntos da administração pública estão em jogo não só interesses nacionais e regionais, como locais, caberá ao legislador no caso competente, fazer uma distribuição de competências que tenha em conta tais interesses(63).

A doutrina de J. Burmeister é também aceite por A. Embid Irujo(64) que, depois de dizer que o conceito que representa um papel semelhante ao do de autonomia no direito espanhol é, no alemão, o de auto-administração ("Selbstverwaltung") e de analisar sumariamente a evolução deste conceito, não só se detém na interpretação que Burmeister faz da garantia de autonomia municipal, nos termos da qual esta não se traduziria numa reserva de competência sobre os assuntos locais, mas no direito dos municípios serem investidos com plenos poderes executivos para o cumprimento de assuntos públicos, sempre que estejam em causa interesses da comunidade local, como considera que tais teses podem adaptar-se, sem problemas, ao direito constitucional espanhol(65). Embid Irujo não esquece também

a contribuição de Garcia de Enterría para ultrapassar as teses do municipalismo clássico.

A nova concepção é assumida também por J.A.Santamaria Pastor que vê nela a solução para o "damero maldito" que tem sido, desde sempre, o problema das competências locais. As autarquias locais - diz - constituem o nível básico de gestão de todas as matérias cuja titularidade corresponde aos entes públicos de nível territorial superior (Estado Y Comunidades Autonomas), na medida em que tais matérias admitem uma execução descentralizada e nos aspectos directamente ligados com o interesse próprio e peculiar de cada entidade local(66).

Na mesma linha de aceitação do novo conceito e, tendo já em consideração as importantes sentenças sobre a matéria proferidas pelo Tribunal Constitucional(67), podem ver-se Jesus Leguina Villa(68), Francisco Fernandez Segado(69), Piedad Garcia-Escudero Marquez e Benigno Pendas Garcia(70) e Manuel Aragon Reyes(71). De mencionar ainda R.Martin Matéo(72) que, depois de afirmar que a realidade administrativa de hoje não permite "separar por blocos ou compartimentos estanques" funções ou actividades dos entes locais, defende que cabe ao legislador ordinário determinar, quer através de Lei Geral de Regime Local, quer através de leis sectoriais específicas, que competências correspondem concretamente aos municípios, dentro da ponderação de que, "dada a normal concorrência de diversas administrações"

(estadual, autonómica e local) para regular as tarefas administrativas, dificilmente poderiam confiar-se aos municípios responsabilidades administrativas integrais. Mas previne, logo a seguir, que concorrência não quer dizer indeterminação nem confusão. A Lei deverá repartir com rigor os papéis respectivos, "tendo em conta as circunstâncias da actividade ou serviço, os progressos técnicos e as condições do meio". Reconhecendo embora que as competências municipais são funcionalmente executivas - administração, numa palavra - isso não significa que o legislador seja livre de atribuir ao município determinadas funções ou não. O legislador está obrigado a declarar a competência municipal naquelas matérias em que estão em jogo os respectivos interesses específicos(73).

Também R. Entrena Cuesta(74) salienta, de acordo com o que determinou o Tribunal Constitucional, que a autonomia é um conceito jurídico indeterminado que oferece uma ampla margem de apreciação, pretendendo-se com a sua consagração possibilitar a participação da autarquia local na satisfação dos seus interesses(75). Faz notar também que a expressão "interesses respectivos" tem a natureza de um "conceito indeterminado e aberto" (STC de 16-11-1981) e que, tal como o de autonomia de que forma parte, tem uma natureza tendencial: "configura-se como um princípio da acção continua sobre a actividade legislativa que deverá conduzir a que o legislador reconheça algum tipo de participação das

autarquias locais nos assuntos que lhes digam respeito(76). Ainda de referir, sem preocupação de ser exaustivo, a posição de Sosa Wagner e Pedro Miguel Garcia(77) para quem a autonomia significa, no ordenamento jurídico-constitucional espanhol, o direito da comunidade local a participar, através de órgãos democraticamente eleitos, no "governo e administração" de todos os assuntos públicos que lhes digam respeito e a adoptar decisões, com independência de critério e sob a sua responsabilidade própria, sem nenhuma subordinação hierárquica, a instâncias territoriais superiores(78). S. Wagner refere que a sobreposição de interesses se converteu na regra geral das complexas sociedades contemporâneas, nas quais são raras as matérias que possam atribuir-se integralmente ao exclusivo interesse das corporações locais e, também, raras aquelas em que não esteja em jogo um interesse local, o que obriga a rever a tradicional vinculação da autonomia local a um bloco de competências de natureza pretensamente local vedado à intromissão das administrações superiores(79). Dessa sobreposição de interesses resulta, ainda, que não podem excluir-se, de forma absoluta, as medidas de controle tanto de legalidade, como de oportunidade(80).

Do que fica dito, pode concluir-se que o novo conceito de autonomia municipal é, hoje, doutrina dominante na Espanha, sem esquecer, é óbvio, a existência de vozes discordantes.

b) **Jurisprudência do Tribunal Constitucional: as sentenças de 28 de Fevereiro e de 28 de Julho de 1981**

Sobre a matéria que estamos a apreciar são fundamentais as sentenças do Tribunal Constitucional de 2 de Fevereiro de 1981 e de 28 de Julho do mesmo ano. Enquanto a sentença de 2 de Fevereiro está próxima do conceito clássico de autonomia, a sentença de 28 de Julho aponta claramente para o novo conceito.

Traços fundamentais da sentença de 2 de Fevereiro(81) são os de que a autonomia se refere a um poder limitado (autonomia não é soberania) e que, em nenhum caso, o princípio da autonomia pode opor-se ao da unidade, sendo antes, dentro deste, que alcança o seu verdadeiro sentido. O âmbito da autonomia dos entes locais, diz a sentença, circunscreve-se, conforme o artº.137º. da Constituição, à "gestão dos seus respectivos interesses o que exige que se dote cada ente de todas as competências próprias e exclusivas que sejam necessárias para satisfazer o interesse respectivo". E acrescenta: "de acordo, pois, com a Constituição, a autonomia que esta garante para cada entidade é-o em função do critério do respectivo interesse (interesse do município, da província, da comunidade autónoma). Esta posição do Tribunal aproxima-nos, sem dificuldade, do entendimento clássico da autonomia municipal

como um bloco de competências sobre os assuntos de interesse municipal. É certo que, na mesma sentença, se diz logo a seguir que "concretizar este interesse em relação a cada matéria não é tarefa fácil, havendo necessidade de, em certos casos, distribuir a competência em função do interesse predominante, sem que isso signifique um interesse exclusivo que justifique uma competência exclusiva em termos de decisão". Mas este passo da sentença apenas vem reforçar a ideia de que a regra geral deve ser a atribuição de competências exclusivas aos entes locais. No aspecto fundamental da teoria clássica que é o da tutela, a sentença enquadra-se perfeitamente no seu âmbito, ao estabelecer que a tutela deve restringir-se à mera legalidade na qual não cabe "a previsão de controles genéricos e indeterminados que situem as entidades locais numa posição de subordinação ou dependência, quase hierárquica, da administração do Estado ou outras entidades territoriais". Ainda bem dentro da concepção clássica, a sentença afasta a existência de um controle de oportunidade, salvo exceção constitucionalmente fundamentada, o qual traria como consequência, afirma o Tribunal, que a tomada de decisão fosse partilhada com outra administração(82).

Em sentido muito diferente aponta a sentença de 28 de Julho(83). Nesta sentença, o Tribunal Constitucional teve oportunidade de se pronunciar expressamente sobre o conceito de autonomia local, mais particularmente, sobre o de

autonomia provincial. É no nº.3 dos fundamentos jurídicos da sentença que encontramos a consagração das autonomias locais como garantias institucionais e um conceito de autonomia que rompe com o entendimento tradicional. Começa por dizer o Tribunal que "a ordem jurídico-política estabelecida pela Constituição assegurou a existência de determinadas instituições que considera como essenciais e cuja preservação se julga indispensável para assegurar os princípios constitucionais, estabelecendo nelas um núcleo ou reduto indisponível pelo legislador", as quais são "elementos arquitecturais indispensáveis da ordem constitucional".

Estas instituições constitucionalmente garantidas não têm na Constituição a sua regulamentação orgânica (ao contrário do que sucede com as instituições supremas do Estado). A Constituição em relação a elas apenas estabelece o núcleo essencial (ou reduto indisponível), deixando para o legislador ordinário a tarefa de regular concretamente a instituição em causa. Assim, a Constituição não lhes assegura um conteúdo concreto ou um âmbito de competências determinado, mas apenas assegura a manutenção da instituição em termos tais que se mantenha a imagem que dela tem a consciência social em cada tempo e lugar. A garantia constitucional é, pois, violada se a instituição deixa de existir ou se for regulada de tal forma que fique irreconhecível. A este propósito, diz-se, na sentença, de

modo nitido, que "a única proibição claramente discernível é a da ruptura clara e nitida com a imagem comumente aceite da instituição que, enquanto formação jurídica, é determinada em boa parte pelas normas que, em cada momento, a regulam e a aplicação que das mesmas se faz(84).

A sentença, na continuação da exposição dos seus fundamentos, considera que os arts 137º. e 141º. contêm uma inequívoca garantia de autonomia provincial. Com efeito, o artº.137º. dispõe, de forma clara, que "o Estado se organiza territorialmente em municípios, em províncias e nas comunidades autónomas que se constituam", acrescentando logo de seguida que: "Todas estas entidades gozam de autonomia para a gestão dos seus respectivos interesses". Saber em que consiste a autonomia local (provincial e municipal) é uma tarefa de interpretação sobre a qual se debruça o Tribunal Constitucional. A autonomia local é um conceito indeterminado, mas não é, de modo algum, um conceito aberto a qualquer conteúdo; ele tem contornos que importa definir.

E aqui o Tribunal Constitucional afasta a interpretação tradicional, ao dizer que "a Constituição não procura ressuscitar a teoria dos interesses naturais dos entes locais". Tal teoria desemboca num forte centralismo, pois a crescente complexidade da vida social acabou por diluir a linha delimitadora dos interesses exclusivamente locais. Reduzir a autonomia local ao âmbito de tais interesses seria - deduz-se da sentença - esvaziá-la de

significado. Ficaria, assim, também prejudicado o modelo de Estado prefigurado pela Constituição assente numa "distribuição vertical do poder público entre entidades de diferente nível que são fundamentalmente o Estado, titular da soberania, as Comunidades Autónomas caracterizadas pela sua autonomia política e as provincias e municípios dotados de autonomia administrativa de diferente âmbito". Por isso mesmo, a autonomia deve ser entendida, antes, como "um direito da comunidade local à participação, através de órgãos próprios, no governo e administração de todos os assuntos que lhes digam respeito". A intensidade dessa participação é graduada em função da relação entre interesses locais e supralocais, dentro de tais assuntos ou matérias, cabendo naturalmente ao legislador a tarefa de concretizar tal direito de participação para o que dotará os órgãos representativos de tais comunidades com os poderes (competências) adequados.

Note-se que, da sentença, não pode concluir-se que a autonomia se limita a um mero direito de participação, no sentido de que as decisões sobre os assuntos administrativos que afectem os municípios sejam tomadas por entidades de nível superior, cabendo às instituições que gozam de autonomia um simples direito de tomar parte em tais decisões. O direito de participação deve ser entendido em sentido amplo, abrangendo o poder de decisão sobre aquelas matérias em que o interesse predominante seja claramente

local. Isso mesmo resulta, aliás, da sentença, quando nela se diz que a intensidade da participação é função da relação entre interesses locais e supralocais existente nos assuntos ou matérias que lhes digam respeito. Não teria sentido e constituiria mesmo uma violação do princípio da autonomia que, naquelas matérias em que fosse local o interesse predominante, a decisão coubesse a níveis de administração regionais ou estaduais.

c) Lei Reguladora das Bases do Regime Local de 1985

Quer do preâmbulo(α), quer do texto(β) da Lei 7/1985 de 2 de Abril(85) que veio dar cumprimento ao estabelecido no artº.149.1.18ª. da Constituição Espanhola, resulta, com nitidez, o acolhimento do novo conceito de autonomia municipal no sentido que atrás expusemos.

α) O preâmbulo da Lei

A desvinculação da autonomia local e, nomeadamente municipal de uma pretensa "ordem local de competências" (os interesses locais) é fundamentada no facto de a "realidade social, cultural, tecnológica e económica" ter desfeito definitivamente "as situações particulares de relativo isolamento", apresentando-se-nos, hoje, a sociedade como um

"todo contínuo" onde a distância, antes factor explicativo de pretensas "autarquias", foi vencida pelos meios de transporte, pelas ondas e pela dependência de um mercado único a nível nacional, por sua vez já intimamente relacionado com a realidade internacional(86). E acrescenta-se, no preâmbulo: "essa continuidade do tecido social torna impossível marcar fronteiras nitidas aos interesses cuja tutela respectiva se encomenda aos distintos poderes". Estes formam parte de um "conjunto constitucional de arquitectura complexa em que as partes adquirem sentido em função do todo"(87). É nesta base que se repele a ideia de autonomia ligada a um bloco de competências por natureza locais.

A questão da delimitação de competências dos entes locais deve ter em conta que, "salvo algumas excepções, são hoje raras as matérias que, na sua integridade, possam dizer-se de exclusivo interesse das corporações locais e que, por outro lado, também são raras aquelas em que não esteja um interesse local em jogo". O critério material de atribuição legal de competências tem por base "o direito das corporações locais a intervir com a intensidade e o alcance máximos - desde o principio da descentralização e para a realização do direito fundamental à participação nos assuntos públicos - que permita a implicação relativa dos interesses das diferentes colectividades territoriais em quaisquer de tais assuntos públicos"(88).

O preâmbulo aborda, na parte final, o problema sempre difícil das relações entre os diversos níveis de administração pública, nomeadamente a estatal, autonómica e local, começando por criticar as técnicas que se traduzem pela actuação da vontade unilateral de uma das administrações e que incidem normalmente sobre a validade ou eficácia dos actos emanados de uma outra que, deste modo, é a ela subordinada. É a tutela o que o preâmbulo tem em mira e, em vez dela, propõe outras técnicas de relação. Tais técnicas têm em conta, por um lado, que cada centro de poder público administrativo (nível de administração local) deve actuar no seu âmbito próprio, com plena capacidade e responsabilidade própria, e, por outro, que o poder público administrativo, no seu conjunto, não deve ser invertido, pois deve ter-se em conta o princípio da unidade da acção administrativa e a sua tradução nos princípios da coordenação e da eficácia.

Ora, estes últimos objectivos (coordenação e eficácia) não devem resultar da aplicação dos meios próprios da tutela, mas de procedimentos que facilitem o encontro e a comunicação - mesmo de carácter informal - para a colaboração e a coordenação interadministrativas fundamentalmente voluntárias e de base negocial. Naturalmente, para o caso de conflito não superável, terá de estabelecer-se um sistema legal de solução.

β) O texto da Lei

Importa aqui destacar algumas disposições que são do maior interesse para o tema que nos ocupa e, com especial incidência, nos municípios.

Desde logo, o artº.1º. da Lei dispõe, no seu nº.1, que "os municípios são entidades básicas de organização territorial do Estado e meios ("cauces") imediatos de participação cidadã nos assuntos públicos que institucionalizam e gerem, com autonomia, os interesses próprios das correspondentes colectividades". Por sua vez, o artº.2º., procurando concretizar melhor a disposição anterior, estabelece no seu nº.1 que "para a efectivação da autonomia garantida constitucionalmente às entidades locais, a legislação do Estado e a das Comunidades Autónomas, reguladora dos distintos sectores de acção pública, segundo a distribuição constitucional de competências, deverá assegurar aos municípios, provincias e ilhas o seu direito a intervir em todos os assuntos que afectem directamente o circulo dos seus interesses, atribuindo-lhes as competências que for caso, em atenção às características da actividade pública de que se trate e à capacidade de gestão da entidade local, de conformidade com os principios da descentralização e da máxima proximidade da gestão administrativa aos cidadãos" (89). E acrescenta o nº.2 do mesmo artigo que "as

leis básicas do Estado, previstas constitucionalmente, deverão determinar as competências que elas próprias atribuam ou que, em qualquer caso, devam corresponder aos entes locais na matéria que regulem". O artº.4º. atribui aos municípios (e províncias e ilhas) um conjunto de poderes que nos são já familiares, ao analisarmos o conceito de autonomia municipal na Alemanha. Destacamos, principalmente, o poder regulamentar e de auto-organização, o poder tributário e financeiro e o poder de programação ou de planificação(90).

A natureza de administrações públicas dos entes locais está claramente posta em relevo no artº.6º. da lei, ao dizer-nos que: "as entidades locais servem, com objectividade, os interesses públicos que lhes estão confiados e actuam de acordo com os princípios da eficácia, descentralização, desconcentração e coordenação com plena subordinação à lei e ao direito". O nº.2 deste mesmo artº.6º determina: "os tribunais exercem o controlo de legalidade das deliberações e actos das entidades locais".

Afastando-se, neste ponto, das teses de J.Burmeister, o artº.7º. da Lei distingue as competências próprias das competências atribuídas por delegação(nº.1). As competências próprias das entidades locais só poderão ser determinadas por lei, sendo exercidas em regime de autonomia e sob própria responsabilidade, tendo sempre em atenção a devida coordenação com as demais administrações públicas na

sua programação e execução (n.ºs 1 e 2 do art.º.7.º.). Por sua vez, as "competências atribuídas exercem-se nos termos da delegação que pode prever técnicas de direcção e controle de oportunidade que, em todos os casos, terão de respeitar o poder de auto-organização dos serviços da entidade local".

Uma disposição geral a ter em conta, na matéria das relações interadministrativas e que será desenvolvida no cap. II do Tit. V, é o art.º.10.º. que determina: "A administração local e as demais administrações públicas ajustarão as suas relações recíprocas aos deveres de mútua informação, colaboração, coordenação e respeito pelos respectivos âmbitos de competência" (n.º.1). Concretiza o n.º.2 do mesmo artigo que "terá lugar a coordenação das competências das entidades locais entre si especialmente com as das restantes administrações públicas, quando as actividades ou os serviços locais transcendam o interesse próprio das respectivas entidades, incidam ou condicionem relevantemente os de tais administrações ou sejam concorrentes ou complementares dos destas". E precisa o n.º.3: "as funções de coordenação não afectarão em qualquer caso a autonomia das entidades locais".

Sobre o município em especial, é de salientar que o legislador não deixou, todavia, de utilizar a expressão "assuntos locais" a propósito da participação dos cidadãos na respectiva gestão (art.º.24.º.). Por outro lado, no art.º.25.º., estabelece-se uma disposição que permite ao

município estender o seu campo de acção: "o município, para a gestão dos seus interesses e no âmbito das suas competências, pode promover toda a espécie de actividades e prestar os serviços públicos que contribuam para satisfazer as necessidades e aspirações da comunidade vicinal" (91).

O nº.2 do mesmo artigo enumera as matérias que caem no âmbito de competências do município (nos termos da legislação do Estado e das Comunidades Autónomas). Por sua vez, o artº.27º. estabelece que "a administração do Estado, das Comunidades Autónomas e de outras entidades locais poderá delegar nos municípios o exercício de competências em matérias que afectem os seus interesses próprios, sempre que, com isso, se melhore a eficácia da gestão pública e se obtenha uma maior participação dos cidadãos. De muito interesse é também, por abrir caminho à capacidade criativa dos municípios, o artº.28º. da Lei, ao dispor que "os municípios podem realizar actividades complementares das próprias de outras administrações públicas e, em particular, as relativas à educação, cultura, promoção da mulher, habitação, saúde e protecção do meio ambiente".

A importante matéria das relações inter-administrativas é regulada, como dissemos, pelo Cap.II do Tit.V da Lei. Assim, o artº.55º. estabelece, desde logo, que as administrações do Estado e das Comunidades Autónomas, por um lado, e as entidades locais, por outro, deverão, nas suas

relações recíprocas e para efectivação da coordenação e da eficácia administrativas:

- a) "Respeitar o exercício legítimo pelas outras administrações das suas competências e as consequências que, de tal exercício, derivem para as próprias.
- b) Ponderar, na actuação das competências próprias, a totalidade dos interesses públicos implicados e, em concreto, aqueles cuja gestão esteja atribuída às outras administrações.
- c) Facilitar às outras administrações a informação sobre a gestão própria que seja relevante para o adequado desenvolvimento por estas das suas atribuições.
- d) Prestar, no âmbito próprio, a cooperação e assistência activas que as restantes administrações possam precisar para o cumprimento eficaz das suas tarefas".

Trata-se aqui, como se vê, de criar um clima de confiança e cooperação dentro da ideia de que cada nível de administração faz parte de um todo que por todas deve ser tido em conta e que cada nível tem um âmbito próprio (autonomia) que deve ser respeitado pelas restantes. Os artigos seguintes deste cap. II preocupam-se, pois, em estabelecer mecanismos de informação e cooperação que

poderão incluir mesmo a criação de "órgãos de colaboração" das administrações estadual e autonómica com as entidades locais.

Os arts 60º e seguintes estabelecem medidas para os casos de conflito não ultrapassável entre os diversos níveis de administração, resultantes, nomeadamente, do não cumprimento pelas entidades locais de obrigações impostas por lei, de forma a afectar o exercício das competências da administração do Estado ou das Comunidades Autónomas. O artº.61º. prevê, em casos limite, a dissolução dos órgãos das corporações locais pelo Conselho de Ministros.

De notar a importância do artº.62º., pois dele resulta como princípio geral a atribuição diferenciada e distinta de poderes decisórios sobre as matérias de administração pública que requeiram a participação de diferentes níveis de administração. Só excepcionalmente, nos casos em que a natureza da actividade em questão torne difícil ou inconveniente tal atribuição às entidades locais, apenas será assegurado a estas a sua participação, cabendo a decisão final à administração do Estado ou à Comunidade Autónoma, conforme os casos.

5. A nova concepção em Itália: a ideia de um continuum administrativo

Também em Itália, uma parte da doutrina sente, pelas razões já indicadas e relacionadas com as modificações

da realidade administrativa a necessidade de abandonar a ideia de uma autonomia local fundada na existência de funções exclusivamente locais.

Sublinha-se que o papel meramente garantístico da autonomia local não está em consonância com as exigências de uma sociedade e de uma economia industrial avançada que tende para uma ampla integração entre as administrações(92).

Afirma-se que não existem funções de interesse exclusivamente local nos termos do artº 118º nº 1 da Constituição Italiana. Estas estão por razões históricas ou tecnológicas indissoluvelmente ligadas às funções das regiões e apela-se para uma nova concepção de autonomia(93).

Certas opiniões, reconhece Pubusa, partem do pressuposto de que já não existem interesses de carácter exclusivamente local e, conseqüentemente, têm como ultrapassada uma visão da relação Estado-autonomias locais fundada na garantia e na separação de tarefas(94).

Fala-se a este propósito numa continuidade administrativa ("continuum") que, partindo dos municípios passa através das províncias e chega às regiões(95).

Insiste-se na programação como método de exercício da actividade pública e procura-se garantir a participação dos municípios (e províncias) quer na fase ascendente (elaboração) quer na fase descendente (execução) do procedimento programatório(96).

Uma expressão destas ideias encontra-se no chamado Projecto de Pavia coordenado por U. Pototschnig(97).

Com efeito, neste projecto abandona-se o critério de fazer uma repartição de atribuições tendo em conta o "interesse exclusivamente local"(98) e põe-se o acento tónico na ideia de que os municípios (e provincias) mais do que organismos que se caracterizam pela execução de certas tarefas administrativas são expressão politico-institucional autónoma das comunidades locais; como tal reflectem e dão voz à vontade das respectivas populações não só exprimindo os seus anseios, como participando nas decisões que lhes interessem e desenvolvendo, no seu nível e nos limites das decisões tomadas a nível superior, um efectivo papel de governo(99).

Daqui flui uma outra ideia que é a de que a administração dos municípios (e das provincias) se deve estender tendencialmente a todos os interesses predominantemente localizados nos respectivos territórios.

Ainda, segundo esta concepção, entende-se que o recurso à programação quer geral, quer sectorial é a regra, devendo a programação regional ser de "malha larga" de modo a permitir espaços de efectiva autonomia das autarquias locais(100).

Tudo isto dentro da ideia, repete-se, de que no plano funcional, a administração local não pode deixar de

ser um "continuum" que partindo dos municípios e das províncias chega às regiões.

Esta concepção tem implicações ainda na determinação das funções respeitantes à administração local. Respeitando, embora, o preceito do artº 128 que determina que as funções dos municípios (e das províncias) são estabelecidas pelas leis da República, tem-se na devida conta que a maior parte das matérias de intervenção tradicional dos municípios e províncias são da competência das regiões. Dai que se reserve para as leis da República a especificação de alguns grandes sectores nos quais deve ser reservada aos municípios uma responsabilidade de decisão, mas a determinação concreta das funções a exercer e o modo de as desenvolver deverá cair na esfera da legislação e programação regional (101).

N O T A S

- (1) é o que sucede ainda hoje com um forte sector da doutrina alemã. Cfr.infra, pp.328 e sgs.
- (2) Nota-se esta tendência em certos sectores da doutrina francesa e italiana. Entre outros, G.Burdeau - *Traité...*, T.II, 3ª.ed., 1980, pp.404 e sgs., e S.Cassese - *Tendenze...*, pp.297 e 305.
- (3) Joachim Burmeister, - *Verfassungstheoretische...*, pp.6 e sgs.
- (4) Foi aprovado em 1985, no âmbito do Conselho da Europa uma Carta Europeia da Autonomia Local sob a forma de convenção já assinada por 11 países. Cfr. infra, Cap.IV).
- (5) Cfr. infra, pp.261 e sgs.
- (6) Cfr. infra, pp.237 e sgs. Para este facto contribuiu certamente o processo de reforma territorial e funcional desencadeado na RFA nos anos 70.
- (7) Cfr. infra, pp.250 e sgs.

- (8) Cfr. infra, pp.327 e sgs.
- (9) A jurisprudência constitucional sobre o tema da autonomia municipal é muito escassa e o conceito de autonomia local não foi ainda versado directamente. São Também muito escassos os contributos doutriniais nesta matéria.
- (10) H.Siedentopf - Le processus de réforme communale en République fédérale d'Allemagne, in Revue française d'administration publique, n.º.17, 1981, pp.11-13.
- (11) E.Pappermann - Verwaltungsverbund in Kreisangehörigen Raum, in DOV, 1975, pp.181/190.
- (12) E.Pappermann - Verwaltungsverbund..., p.182, II
- (13) E.Pappermann - Verwaltungsverbund..., p.182 e 188
- (14) E.Pappermann - Verwaltungsverbund..., p.187
- (15) E.Pappermann - Verwaltungsverbund..., p.184
- (16) W.Roters - Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis, in DVBl, 1976, pp.359 e sgs.; Kommunale Mitwirkung an

hoeherstufigen Entscheidungsprozessen, Koeln, 1975;
Art.28, II (Kommunale Selbstverwaltung, in
Grundgesetz - kommentar, vol.2, org. por I. von
Muench, Munique, 1976, pp.188 e sgs, espec. p.202.

- (17) W.Roters - Kommunale Spitzenverbaende..., p.360
- (18) W.Roters - Kommunale Spitzenverbaende..., p.360
- (19) W.Roters - Kommunale Spitzenverbaende..., p.361
- (20) W.Roters - Kommunale Spitzenverbaende..., p.363,II
- (20a) W.Roters - Kommunale Spitzenverbaende..., p.365,I
- (21) Note-se que, como vimos, na Alemanha, a "kommunale Selbstverwaltung" surge ainda num período do Estado absoluto, mas desenvolve-se posteriormente em oposição contra ele e pre-anunciando o Estado liberal
- (22) J.Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.112
- (23) J.Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.112
- (24) J.Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.6

- (25) J. Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.72
- (26) J. Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.95
- (27) J. Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.73
- (28) J. Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.112
- (29) J. Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.75
- (30) J. Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.113
- (31) J. Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.136
- (32) O legislador por força da reserva de limite contida no artº.28º.nº.2 da GG ("no quadro das leis") é obrigado a deixar, em princípio, para os municípios espaços de mobilidade (maleabilidade) política para regulamentação sob responsabilidade própria das modalidades de execução (J. Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.201.
- (33) J. Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.70
- (34) J. Burmeister - Verfassungstheoretische..., p.145 e sgs.

- (35) Ch. Debbasch - Institutions et Droit Administratifs, 1 - Les structures administratives, 3^a.ed., Paris, 1985, p.220.
- (36) Ch. Debbasch - Institutions..., 1^a.ed., Paris, 1976, p.204 e 205. O afastamento da ideia de "assuntos locais" e a influência de Burmeister manifesta-se em Ch. Autexier - "L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République" in RDP, 1981, pp.581 e sgs.
- (37) Ch. Debbasch - Institutions..., 1^a.ed., p.205.
- (38) La Décentralisation pour la rénovation de l'état, Colloque sous la direction de Ch. Debbasch, Introduction, p.11 - Paris, 1976. Num sentido muito próximo do de Ch. Debbasch está G. Vlachos - Les mutations structurelles et fonctionnelles de la décentralisation en droit public français in Jahrbuch der Oeffentlichen Recht, 1982, pp.75 e sgs.
- (39) J.-M. Pontier - L'état et les collectivités Locales - La répartition des compétences, Paris, 1976.
- (40) J.M. Pontier - L'état et..., pp.333/334.

- (41) J.M.Pontier - L'état et..., p.159.
- (42) J.M.Pontier - L'état et..., pp.147 e sgs.
- (43) G.Burdeau - Traité de Science Politique, T.II, 3ª.ed., 1979, p.436.
- (44) J.M.Pontier cita uma passagem da obra de R.Wilkin, Précis du droit communal, Bruxelles, par.90, p.93 (L'état et..., p.167, nota 80).
- (45) J.M.Pontier - L'état et..., p.167/168
- (46) J.M.Pontier - L'état et..., p.573
- (47) Acerca do conceito de autonomia, J.M.Pontier refere que esta é uma noção relativa que pode ser entendida em diversos sentidos e põe liminarmente de parte um conceito de autonomia em sentido amplo ligado à raiz etimológica da palavra e que significa "o poder de se governar livremente" a faculdade de se dar a própria lei". Tal conceito não é aplicável à situação actual das autarquias locais e só teria, porventura, sentido aplicado a certos municípios da Idade Média numa época em que o poder central ainda não se tinha afirmado. Hoje,

depois da consolidação do poder do Estado subsequente às revoluções liberais a autonomia só pode ser entendida num sentido restrito em que o poder de organização e de administração está sujeito a condições e limites. Só neste sentido a autonomia pode ser admitida para qualificar a situação das autarquias locais descentralizadas e corresponde à "livre administração" das colectividades locais a que se refere a Constituição Francesa (não só a de 46 mas a actual de 58). Aliás, Pontier faz notar que nenhuma Constituição francesa consagra a expressão autonomia local e isso talvez se explique pelo facto de ela ser entendida em França no seu sentido absoluto (J.M.Pontier - L'état et..., pp.330/331)

(48) J.M.Pontier - L'état et..., pp.332/333

(49) J.M.Pontier - L'état et..., p.332

(50) J.M.Pontier - L'état et..., p.333

(51) J.M.Pontier - La répartition des compétences entre l'état et les collectivités locales: bilan et perspectives, p.123 in "La Décentralisation pour...": L'état et..., p.554

- (52) J.M.Pontier - "La répartition...", p.124 e L'état et...", p.554.
- (53) É este exactamente o título de uma obra colectiva publicada em 1983 sob a direcção de Franck Moderne. Cfr. também Ch.Debbasch - Institutions et Droit Administratif, p.220. Ao lado desta expressão utiliza-se também, com muita frequência, "libertés", "libre administration", das autarquias locais e "autonomies locales".
- (54) No sentido do afastamento da cláusula, J. Chapuisat - La répartition des compétences, in AJDA, 1983, pp.81 e sgs., e M.Fromont - La nouvelle répartition des compétences entre l'état, les régions et les départements en France, RISA, 4/1987, p.601. Em sentido oposto, J.M.Pontier - Semper manet. Sur une clause générale de compétence, in RDP, 1984, p.1443 e sgs; F.Moderne - Les principes généraux, in La Libre Administration des Collectivités Locales. Réflexion sur la décentralisation, obra colectiva organizada por J.Moreau-G.Darcy, Paris, 1984, p.108; J.Bourdon/J.-M.Pontier/J.-C.Ricci - Droit des collectivités territoriales, Paris, 1987, p.405.

- (55) J.-M. Pontier, *Semper manet...*, p.1468.
- (56) F. Luchaire/Y. Luchaire - *Le Droit de la Décentralisation*, Paris, 1983, p.256.
- (57) L. Parejo Alfonso - *Garantia Institucional y Autonomias Locales*, Madrid, 1981. Ver também a divulgação do pensamento de Burmeister feita por A. Embid Irujo "Autonomia Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal" in REDA, 1981, nº.30, pp.437-470, espec. pp.456 e sgs.
- (58) Seria certamente injusto ver apenas na divulgação das teses de J. Burmeister em Espanha o rápido acolhimento do novo conceito de autonomia municipal. Neste campo não pode passar sem referência a contribuição de Garcia de Enterría que, desde muito antes da Constituição de 1976, vinha pondo em causa as teses do municipalismo clássico (Cfr. nomeadamente as obras "Revolución Francesa y Administración Contemporánea", Madrid, 1981 e "La Administración española", livro de bolso, Madrid, 1972).
- (59) P. Alfonso - *Garantia...*, p.98

- (60) P.Alfonso - Garantia..., pp.161/162
- (61) P.Alfonso - Garantia..., pp.115 e sgs. Sobre a interpretação deste mesmo Tít.VIII, cfr. S.Muñoz Machado - "Los Principios Constitucionales de Unidad y Autonomia y el Problema de la Nueva Planta de las Administraciones Publicas" in RAP, nº100-102, vol.III, pp.1839 e sgs.
- (62) P.Alfonso - Garantia..., p.142
- (63) P.Alfonso - Garantia..., pp.144/145; Cfr. también do mesmo autor "Estado Social y Administración Publica - Los postulados constitucionales de la reforma administrativa, Madrid, 1983, pp.166 e sgs.
- (64) Embid Irujo -Autonomia municipal y...,pp.457 e 467.
- (65) Embid Irujo -Autonomia municipal y..., p.467.
- (66) Santamaria Pastor - Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales, in REDC, 1982, II, pp.179 e sgs, e especialmente pp.200/202.
- (67) Sentenças de 2 de Fevereiro e de 28 de Julho de 1981.

- (68) J.Leguina Villa - Gobierno Municipal y Estado Autonomico, in RAP, 100-102, vol.III, 1983, pp.2187-2201.
- (69) F.Fernandez Segado - "La autonomia local: su naturaleza e caracterización jurisprudencial", in Organización Territorial del Estado (Administración Local) vol.II, obra col. - Direccion General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1985, pp.1269 e sgs.
- (70) Piedad Garcia - Escudero Marquez y B.Pendas Garcia - "La provincia como entidad local en el Estado de las Autonomias", in Organización Territorial..., vol.II, pp.1471 e sgs. e "El nuevo regimen local español", Barcelona, 1985, pp.11 e sgs.
- (71) M.Aragón Reys - "El tratamiento constitucional de la autonomia local", in Organización Territorial..., vol.I, pp.463-495.
- (72) R.Martin Matéo - "Administración Municipal y Constitución, in Organización Territorial..., vol.I, pp.19 e sgs.
- (73) R.Martin Matéo - Administración..., pp.40/41.

- (74) R.Entrena Cuesta - "Las competencias de las entidades locales", in Organización Territorial..., vol.I, pp.89-111.
- (75) R.Entrena Cuesta - Las competencias..., p.105.
- (76) R.Entrena Cuesta - Las competencias..., p.106.
- (77) Sosa Wagner y Pedro Miguel Garcia - "Las competencias de las corporaciones locales"; IEAL, Madrid, 1985.
- (78) Sosa Wagner y P.Miguel Garcia - Las competencias..., pp.26/27
- (79) Sosa Wagner y P.Miguel Garcia - Las competencias..., pp.29
- (80) Sosa Wagner y P.Miguel Garcia - Las competencias..., pp.28. Cfr. tb.,L.Morell Ocaña - La Administración Local, Madrid, 1984, pp.151 e sgs.
- (81) Transcrita in REVL, nº.213, 1982, pp.143 e sgs.
- (82) Sentença referida, p.153.

- (83) Transcrita no Boletín de Jurisprudencia Constitucional, (BJC), 1981, pp.415 e sgs.
- (84) BJC, 1981, pp.421.
- (85) Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, Separatas del Boletín Oficial del Estado - Gaceta de Madrid, 1985.
- (86) Ley 7/1985..., p.14.
- (87) Ley 7/1985..., p.14.
- (88) Ley 7/1985..., p.16.
- (89) Esta última fórmula conduz-nos ao princípio proclamado pela Conferência "Ad hoc" dos Ministros Europeus Responsáveis pelas Colectividades Locais reunida em Lisboa em 1977, segundo o qual "as funções administrativas devem ser confiadas ao escalão mais próximo do homem, só sendo tomado em consideração o nível superior quando a coordenação ou execução das funções já não é possível no nível imediatamente inferior" (Conseil de l'Europe - Conference ad hoc des ministres responsables des

collectivités locales, Lisbonne 28-29 octobre 1977
- Conclusions de la Conférence CME/Loc (77) 4, p.3)

(90) Cfr. supra, p.72.

(91) Deve atribuir-se a este preceito especial atenção, pois através dele bem como do artº.28º. podem manifestar-se as potencialidades de iniciativa e de criatividade próprias das colectividades locais.

(92) G.C. de Martin - L'Amministrazione Locale nel sistema delle Autonomie, Milano, 1984, p.69.

(93) M.S.Giannini - Istituzioni di Diritto Amministrativo, 198, pp.225 e sgs.. Note-se o facto de Giannini, que lançou as bases do conceito dominante de autonomia local na Itália, (cfr. supra, p.95) como vimos falar, agora, também de um "continuum" funcional entre as regiões e as autarquias locais.

(94) A.Pubusa - Sovranità Popolare e Autonomie Locali nell'ordinamento costituzionale italiano, Milão, 1983, p.87. Note-se que Pubusa mantém-se, como veremos, profundamente ligado à noção de interesses

locais e à concepção de autonomia daí decorrente
(Cfr. infra Cap.V).

- (95) U.Pototschnig - Por una nueva legislación municipal y provincial (trad.), in Documentación Administrativa, nº 192, vol.II, p.203.
- (96) G.Berti - Hacia la Administración Local (trad.), in Documentación Administrativa, nº 192, vol.II, p.223.
- (97) Legge Generale sull'Amministrazione Locale. Ricerca condotta dall'Istituto di diritto pubblico - Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Pavia - per um progetto di riforma della legge comunale e provinciale, Pádua, 1977.
- (98) Legge generale..., p.6.
- (99) Legge generale..., p.10.
- (100) Legge generale..., p.12.
- (101) Legge generale..., p.23.

Capítulo IV - A CARTA EUROPEIA DA AUTONOMIA LOCAL
DE 1985: A AUTONOMIA COMO DIREITO DE
REGULAMENTAR E GERIR, SOB RESPONSABILIDADE
PRÓPRIA, UMA PARTE IMPORTANTE DOS
ASSUNTOS PÚBLICOS

1) Os perigos que ameaçam a autonomia local

Por ocasião da XXª. sessão da Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, reunida em Estrasburgo de 15 a 17 de Outubro de 1985, foi aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa a Carta Europeia da Autonomia Local, uma convenção adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, em 27 de Junho de 1985(1).

Esta convenção constitui "o primeiro instrumento jurídico multilateral que define e que garante os princípios da autonomia local", constituindo esta "um dos pilares da democracia que o Conselho da Europa tem por missão defender e desenvolver(2).

A Carta tem, como base próxima, a Resolução 126 (1981) tomada pela Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa(CPLRE) na sua reunião de Estrasburgo de 21 de Setembro de 1981, que adoptou o projecto de Carta

Europeia da Autonomia Local apresentado pela Comissão das Estruturas e das Finanças Locais(3).

Revela-se da maior importância a leitura atenta deste projecto de que foi relator M.L.Harmegnies (Presidente da Comissão) e, de um modo especial, a respectiva "exposição de motivos", a qual começa significativamente com uma bem conhecida citação de Alexis de Tocqueville(4).

De tal exposição, que vamos seguir de perto, ressalta a necessidade urgente de defender a autonomia local contra os perigos que a ameaçam e que não são hoje já a "concepção jacobina da autoridade central" que via nesta a "origem e a depositária de todos os poderes públicos", nem sequer "os desafios totalitários" aparecidos no decorrer do século XX. Os perigos actuais não assumem a forma de um ataque directo, mas manifestam-se por formas mais subtis e graduais, correndo o risco de comprometer a autonomia local. O que se quer dizer com isto é, fundamentalmente, que "as sociedades modernas se caracterizam por intervenções cada vez mais extensas na vida dos cidadãos e, particularmente, nos domínios social e económico". Este fenómeno manifesta-se quer pela "multiplicidade dos serviços públicos destinados ao indivíduo e a toda a sociedade", quer pela inevitável "proliferação de regulamentações e de controles burocráticos", quer ainda por uma "predominância do poder executivo devida à complexidade crescente e à tecnocratização da administração".

Neste contexto, o princípio da autonomia local encontra dificuldades de integração. A tendência para uma intervenção, sempre crescente, do Estado favorece o recurso a um número cada vez maior de "instituições administrativas especializadas estabelecidas sobre uma base funcional" dominadas por uma preocupação de respeito pelo princípio da igualdade e mesmo uniformidade na prestação dos serviços, aparecendo a ideia de instituições independentes e descentralizadas de vocação geral aptas a tomar decisões e iniciativas, permitindo à população local participar activamente na definição do seu quadro de vida, como um obstáculo à aplicação efectiva da política governamental. A autonomia local funda-se numa base territorial e implica, por natureza, a aceitação de uma certa margem de liberdade e de iniciativa e, por isso, constitui um elemento de "diversidade inevitável" que se acomoda mal aos princípios de igualdade e de uniformidade muito próprios dos Estados modernos. Está, exactamente, nesta pressão das forças de centralização, a ameaça mais grave para a autonomia local. Assiste-se a uma "erosão" desta que é o resultado, por um lado, da complexidade técnica cada vez maior da administração moderna a exigir a transferência de decisões para unidades mais importantes do que as unidades administrativas de base local; por outro lado, de uma tendência para uma maior igualdade do nível de serviços; e ainda, da responsabilidade cada vez mais extensa do governo

nacional na gestão da economia. Todas estas razões lançam uma forte sobrecarga de tarefas sobre os governos nacionais que tentam libertar-se dela, utilizando todos os meios ao seu alcance e, assim, a adopção de uma legislação perfeccionista, de detalhadas regulamentações administrativas e financeiras de numerosos e minuciosos controles, bem como, da atribuição de subvenções vinculadas a certas obrigações, procurando harmonizar a acção das autarquias locais com a política das autoridades centrais.

Ora, perante este enquadramento, coloca-se o problema de saber qual o lugar da autonomia local. Desde logo, previne-se no relatório, não está em causa uma oposição ao desenvolvimento económico e social e ao papel do Estado na prestação dos serviços e na regulação da economia. Também não está em causa empreender uma cruzada contra "o Estado", delimitando e defendendo uma esfera de acção local independente, pois não estamos já no século XIX, com a ideia de que o município constitui uma esfera de actividade livre da sociedade demarcada do domínio do Estado, constituindo a sua antítese(5). Pelo contrário, as autarquias locais fazem parte integrante do Estado e a autonomia que se deseja que gozem é considerada também como uma forma de resolver os problemas da moderna gestão pública, de forma mais eficaz e mais racional, do que uma administração centralizada e burocrática. Não se trata, pois, de estabelecer uma esfera de imunidade em relação ao Estado nem uma independência mal

concebida. é com o realismo que exige o contexto da administração moderna que a autonomia local deve ser defendida.

Esse realismo tem em conta, desde logo, que as autarquias locais desenvolveram-se de tal forma que desempenham um papel importante no conjunto da economia nacional, pelo que são inevitáveis as regulamentações destinadas a manter o equilíbrio económico do país e, ainda que um número crescente de tarefas públicas diz respeito (interessa) a diversos níveis de administração, pelo que é cada vez mais difícil defender a competência exclusiva de um só escalão de autoridade. Apesar de tudo isto, a autonomia local deve, no entanto, permanecer e ser fortalecida porque "o grau de autonomia das autarquias locais é a pedra de toque duma verdadeira democracia". A permanência, a nível local, "de uma verdadeira comunidade política, com uma base independente por virtude de eleições locais e assim com a mesma legitimação democrática que todo o Estado é um complemento indispensável dos sistemas democráticos(...)". Confere-se, por esta via, uma maior dignidade aos cidadãos. Num tempo de predominância crescente do poder executivo, na administração moderna, é importante um elemento democrático forte na base a contrabalançar tal predominância(6).

2) Antecedentes da Carta

A defesa da autonomia local e, nomeadamente, municipal evidencia-se, como vimos, nas Constituições europeias surgidas logo após a II Guerra Mundial. Mas, para além destas iniciativas nacionais, surgiram outras a nível supra-nacional, na Europa. Assim, em 1953, o Conselho dos Municípios da Europa, nos seus primeiros "Estados gerais" que tiveram lugar em Versalhes, adoptaram uma "Carta europeia das liberdades municipais" que foi aceite por milhares de autarquias locais. Esta iniciativa reflectia, ainda, uma reacção contra a experiência, ainda muito viva, de um totalitarismo que tinha asfixiado os direitos e liberdades locais.

Posteriormente, mereceu aceitação crescente a ideia de que esta Carta deveria ser completada por um texto elaborado no quadro de uma organização oficial europeia, de modo que aqueles que mais directamente ameaçam a autonomia local - os governos - a ele ficassem vinculados. Tal ideia obteve tradução na Resolução 64 (1968) da Conferência Europeia dos Poderes Locais que continha uma declaração de princípios sobre a autonomia local e convidava o Comité de Ministros do Conselho da Europa a adoptá-la. A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, por sua vez, apresentou ao Comité de Ministros, na sua Recomendação 615 (1970) um texto fundado sobre o da Conferência e redigido,

conjuntamente, pelos dois órgãos. O Comité de Ministros, na ocasião, apreciando embora o papel que deve caber às autarquias locais (um papel essencial na vida das comunidades nacionais europeias), teve em conta que as notáveis diferenças que apresentam as estruturas constitucionais, jurídicas e administrativas dos diversos Estados membros do Conselho da Europa não permitia a adopção de uma declaração de princípios sobre a autonomia local aceitável por todos(7).

A ideia não ficou esquecida e, em 1981, através da Resolução 126 (1981) da Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE), foi de novo retomada, através de um projecto de Carta Europeia da Autonomia Local(8). A V Conferência dos Ministros Europeus responsáveis pelas autarquias locais, realizada em Lugano (Itália) de 5 a 7 de Outubro de 1982, deu mais um passo para a aprovação da Carta. Os Ministros felicitaram a CPLRE por ter elaborado o projecto da Carta Europeia da Autonomia Local, embora fossem colocadas por certos ministros algumas reservas quanto a certos aspectos do conteúdo da Carta e a que ela assumisse a forma de Convenção. Na mesma Conferência, foi deliberado pedir ao Comité de Ministros do Conselho da Europa que encarregasse o CDRM (Comité Director para as Questões Regionais e Municipais) de, em contacto com a CPLRE, proceder aos arranjos necessários para que o projecto de Carta pudesse ser submetido à aprovação na Conferência

seguinte(9). O projecto de Carta, já modificado, preparado pelo CDRM foi submetido à apreciação da VI Conferência dos Ministros Responsáveis pelas Autarquias Locais, reunida em Roma de 6 a 8 de Novembro de 1984, que o aprovou e foi adoptado pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, sob a forma de Convenção, em 27 de Junho de 1985, iniciando-se o período de assinatura pelos Estados membros, por ocasião, como dissemos, da XX sessão da Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, reunida em Estrasburgo de 15 a 17 de Outubro de 1985(10).

3) O conceito de autonomia local na Carta

As alterações introduzidas em Roma, em 1984, no texto do projecto de 1981, foram significativas, incluindo, de um modo geral, limitações aos princípios consagrados naquele projecto. Estes princípios são aceites mas limita-se mais o seu alcance, através de fórmulas como "na medida do possível", "normalmente" ou "de acordo com a lei". De qualquer modo, o conteúdo dos preceitos não foi alterado na sua parte essencial.

O conceito de autonomia local vem definido no nº.1 do artº.3º. da Carta(11), do seguinte modo: "Entende-se, por autonomia local o direito e a capacidade efectiva das autarquias locais para regulamentar e gerir, no quadro da lei, sob a sua própria responsabilidade e, no interesse das

suas populações, uma parte importante dos assuntos públicos". O nº.2 do mesmo artigo acrescenta que "este direito é exercido por assembleias ou conselhos compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal e podendo dispor de órgãos executivos responsáveis perante eles" (...). Este texto reproduz o de 1981, apenas com a introdução da expressão "no quadro da lei" que não existia no primeiro projecto.

Ao explicar o conteúdo deste artigo, o relator de 1981 M.L.Harmegnies(11a) afirmava que certos termos do nº.1 careciam de comentários. Assim, a expressão "capacidade efectiva", colocada logo a seguir à palavra "direito", pretendia sublinhar que "as autarquias locais devem ter, não só, o direito de regular e gerir os assuntos de interesse público, mas também, os meios de o fazer eficazmente"(12). Com a expressão "sob a sua própria responsabilidade" quis deixar-se bem claro que as autarquias locais não actuavam como agentes de uma autoridade administrativa superior. Houve também o cuidado de incluir a expressão "em proveito das suas populações" para recordar que é essa a razão de ser das autarquias locais, ou seja, que estas actuam no interesse e, na medida do interesse, das respectivas populações.

O relator revela ainda que a definição dos assuntos que as autarquias locais têm o direito de regular e gerir foi objecto de prolongados debates. E escreve: "Decidiu-se

que a noção tradicional de "assuntos locais ou de assuntos "próprios" das autarquias locais já não era um critério credível nas condições modernas de administração e devia ser abandonado. Acrescenta a este propósito: "uma tal noção que era, aparentemente, uma relíquia das ideias do século XIX, segundo as quais as autarquias locais ocupariam, como particulares ou associações, uma situação jurídica bem definida fora do Estado, apresenta o inconveniente de ser muito impreciso". O afastamento do critério dos "assuntos locais" resultou ainda da verificação de que muitas questões dependem, hoje, de diferentes níveis de autoridade por necessitarem de acções complementares doutras autoridades. Acresce que não se torna possível encontrar critérios concretos que permitam uma distinção intrínseca entre os assuntos locais e os assuntos estaduais. Finalmente, limitar o papel das autarquias locais aos "assuntos locais" representaria relegá-los para uma zona marginal na moderna administração pública. Vê-se assim que o projecto (e também a Carta) abandona claramente o conceito tradicional de autonomia local assente na noção de "assuntos locais". A tal facto não deve ser estranha a circunstância de Joachim Burmeister ter feito parte da comissão de peritos que trabalhou com o relator, de Dezembro de 1979 a Junho de 1981(12a). Aliás, muita da argumentação expendida faz recordar o pensamento daquele autor alemão.

Constituindo o artº.3º. da Carta o preceito-chave sobre a noção da autonomia local, os restantes concretizam-no e completam-no, fixando os meios que tornam possível atingir o objectivo de uma real autonomia.

Assim, a Carta procura garantir às autarquias locais a definição dos seus serviços (estruturas administrativas internas), de modo a adaptarem-se às respectivas necessidades específicas e a fim de permitir uma gestão eficaz (artº.6º. nº.1); procura garantir também a possibilidade de recrutar pessoal qualificado e oferecer-lhe condições de serviço atraentes (nº.2 do mesmo artigo); prescreve que os eleitos locais devem poder exercer, com liberdade, o seu mandato e ser compensados, financeiramente, dos prejuízos que o exercício das suas funções acarreta e ter adequada protecção social (artº.7º. nºs 1 e 2).

A questão dos recursos financeiros, sem os quais não existe a capacidade efectiva de regular e gerir os assuntos públicos, merece, na Carta, um extenso artigo, o 9º., ao longo do qual são fixados princípios fundamentais nesta matéria. Assim, consagra-se o direito a recursos próprios suficientes e a liberdade de fixar prioridades em matéria de despesas (nº.1); consagra-se, igualmente, o princípio da proporcionalidade entre os recursos financeiros e as competências que lhes cabem (nº.2). O nº.3 dispõe que, pelo menos uma parte dos recursos financeiros deve provir de taxas e impostos locais, tendo as autarquias o poder de, nos

limites da lei, estabelecer um maior ou menor montante. Tendo em conta as dificuldades que para as autarquias locais podem advir da inflação ou doutros factores económicos, o nº.4 do artº.9º. estabelece que os sistemas financeiros respeitantes aos recursos das autarquias locais devem ser dotados de flexibilidade, de modo a acompanhar, na medida do possível, a evolução real dos custos do exercício das suas competências. A protecção das autarquias locais financeiramente mais fracas está garantida no nº.5 do mesmo artigo, através da previsão de processos de perequação financeira ou medidas equivalentes, sem que tal signifique a redução da liberdade de opção das autarquias locais na matéria de gastos. A obrigatoriedade de consulta das autarquias locais na elaboração dos critérios que devem presidir à lei das finanças locais, nomeadamente em matéria de receitas, resulta do nº.6. Por outro lado, a liberdade de acção das autarquias seria gravemente cerceada se grande parte das suas receitas resultasse de subvenções afectadas a fins específicos; daí, a justificação do preceito contido no nº.7, segundo o qual "na medida do possível, as subvenções concedidas às autarquias locais não devem ser destinadas ao financiamento de projectos específicos". Finalmente, o nº.8 deste artigo garante-lhes o direito de acesso ao mercado nacional de capitais para financiar despesas de investimento. A atenção dada na Carta ao problema financeiro explica-se perfeitamente, se tivermos em conta que, hoje, a

actividade das autarquias locais não é tanto uma actividade de mera policia (permitir ou proibir) mas essencialmente de fomento. Na verdade, o que se lhes pede cada vez mais são obras, nomeadamente equipamentos colectivos. Ora, esta actividade é impossível sem avultados meios financeiros. A actividade das autarquias locais deslocou-se, em grande parte, dos domínios de policia para os de obras e prestação de serviços.

O artigo 10º. da Carta refere-se e consagra o direito de associação das autarquias locais e o artº.11º. estabelece o direito de recurso jurisdiccional, a fim de prevenir os ataques ao direito de autonomia de que gozam. No domínio das modificações territoriais (artº.5º.), a Carta prevê o direito de consulta prévia das autarquias afectadas.

Deixamos para o fim, intencionalmente, dois aspectos que são fundamentais no que toca ao novo conceito de autonomia local: o das competências (artº.4º.) e o do controle (artº.8º.). Quanto ao problema das competências, abandonado o critério dos "assuntos locais" ou "assuntos próprios", importa ver aquele que a Carta propõe. Ele resulta do nº.3 do artº.4º., ao estabelecer-se que "o exercício das responsabilidades públicas deve, de modo geral, incumbir, preferentemente, às autoridades mais próximas dos cidadãos". Isto significa que o legislador constitucional ou ordinário, ao fixar as competências das autarquias locais, deve ter em conta que uma tarefa

administrativa deve ser, em princípio, atribuída à colectividade local de base, salvo se a amplitude ou natureza da tarefa ou ainda exigências de eficácia e de economia aconselharem a atribuição a uma autoridade superior. Trata-se, no fundo, da aplicação do princípio da descentralização tendo, no entanto, em consideração um princípio de realismo administrativo o qual exige que uma determinada tarefa seja confiada a uma autarquia de extensão territorial mais alargada, sempre que esteja em causa a boa administração. Neste critério, pressupõe-se naturalmente que se trate de tarefas administrativas que digam respeito à comunidade local, pois a autonomia existe para o exercício de tarefas em proveito das respectivas populações (artº.3º. nº.1).

A Carta considera, por outro lado, que a matéria das atribuições das autarquias locais é de tal modo importante para a existência de uma real autonomia que reserva, nos termos do nº 1 do artº 4º, a respectiva disciplina para a Constituição ou para a lei (em sentido formal).

Admite, porém, no nº 2 do mesmo artigo, excepções no que toca a atribuições específicas, desde que feitas conforme a lei(13).

Para que as competências das autarquias locais não se esvaziem pela sobreposição de competências sobre a mesma matéria atribuídas a entidades administrativas superiores,

nem sofram limitações que tornem sem sentido o direito de gestão sobre responsabilidade própria a que se refere o nº.1 do artº.3º. (conceito de autonomia local), o nº.4 do artº.4º. da Carta prescreve que as competências confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e inteiras. Porém, a mesma atenção à realidade administrativa obriga a ter em atenção o papel absorvente do Estado na administração pública e a admitir que muitas e importantes tarefas lhes tenham de ser confiadas. Mas isso não pode ser motivo para obstar a que as autarquias locais sejam consultadas em tempo útil e de forma apropriada, no decurso dos processos de planificação e de decisão, em todas as questões que lhes digam respeito (nº.6 do artº.4º.). Não pode ser motivo também para dispensar o instituto da delegação de poderes (nº.5), confiando a execução de tarefas que, em princípio, caberiam ao Estado e às autarquias locais e concedendo-lhe, na medida do possível, uma certa liberdade de "adaptar o seu exercício às condições locais". Por sua vez, o legislador deve resistir à tentação de uma regulamentação detalhada das matérias que lhe incumbem até aos ínfimos pormenores. Ainda neste domínio das competências, não pode ser esquecido - devendo antes ser bem salientado - o nº.2 do artº.4º. que estabelece para as autarquias locais toda a latitude para exercer a sua iniciativa em toda a matéria que não esteja excluída da sua competência nem atribuída a uma outra autoridade. Protege-se aqui um aspecto muito importante da

actividade das autarquias locais que se relaciona com a sua rápida adaptação a novas situações e com o seu espírito de criatividade e iniciativa para promover o bem estar das respectivas populações. A autarquia local é uma estrutura menos pesada e menos burocratizada que tem, por isso, a possibilidade de atender, com rapidez, a novas situações e tomar iniciativas que a administração do Estado dificilmente poderia assumir, dado o peso da sua estrutura. Está aqui também um fundamento, uma justificação, da autonomia municipal.

Ligado ao problema das competências está o da tutela (controle administrativo) regulado no artº.8º.. A autonomia local e, nomeadamente a municipal, pode ser fortemente limitada e até esvaziada através de controles efectuados por autoridades administrativas superiores quer de forma directa (autorizações, aprovações, circulares), quer indirecta (de tipo financeiro e técnico, sobretudo). Mas, por outro lado, a presença das administrações de nível superior na administração local torna-se cada vez mais constante, pois os assuntos de administração pública não são exclusivos de um nível de administração, "tocando" antes os diversos níveis. É neste contexto que se podem compreender os preceitos do artº.8º.. Por um lado, protegem-se as autarquias locais determinando que "todo o controle administrativo sobre as autarquias locais não pode ser exercido senão segundo as formas e os casos previstos pela Constituição ou pela lei

(nº.1) e que tal controle tem por fim, em regra, "assegurar o respeito da legalidade e dos preceitos constitucionais". Mas, por outro lado, admite-se excepcionalmente o controle de oportunidade (nº.1) o qual tem lugar principalmente nos casos de delegação de poderes (nº.1, 2ª.parte). Princípio geral a ter bem em conta, nesta matéria, é o do nº.3 no qual se consagra explicitamente o princípio da proporcionalidade, nos termos do qual a amplitude da intervenção da autoridade de controle deve corresponder à importância dos interesses que se pretendem proteger(14).

N O T A S

- (1) Conseil de l'Europe - Série des Traités européens, nº.122 - Charte Européenne de l'Autonomie Locale - Strasbourg, 15-X - 1985: Régions et Communes - Informations, 1985/8 e 1985, 6/7. Existe uma tradução portuguesa datada de Maio de 1987 e editada pela Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território com o título "Carta Europeia de Autonomia Local".
- (2) Régions et Communes - Informations, 1985, 6/7. A Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa na sua Resolução 159(1985) recomendou ao Comité de Ministros a abertura da assinatura do Convenção a Estados não membros do Conselho da Europa e igualmente à Comunidade Europeia (Régions et Communes - Informations, 1985/8).
- (3) Conseil de l'Europe - Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Rapport sur "Les Principes de l'Autonomie Locale" (Rapporteur: M.L. Harmegnies), Strasbourg, 21-Set-1981, CPL(16) 6 - VIII, 31 pág.s.
- (4) Conseil de l'Europe - Conférence..., p.1 e sgs.

- (5) Conseil de l'Europe - Conférence..., p.3
- (6) Conseil de l'Europe - Conférence..., p.4
- (7) Conseil de l'Europe - Conférence..., p.7
- (8) "Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, 1^a Session, 27-29 Octobre 1981, Résolution 126 (1981) sur les principes de l'autonomie Locale, ed.bilingue.
- (9) Conseil de l'Europe - Conférence des Ministres Européens Responsables des Collectivités Locales, Lugano, 1982 - Conclusions de la Conférence, Strasbourg, 1982. O CDRM teve em atenção não só as conclusões da Conferência de Lugano, como ainda a Recomendação 960 da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa que apontava para a forma de convenção da Carta.
- (10) Conseil de l'Europe - Conférence des Ministres Européens Responsables des Collectivités Locales, Rome, 1984, Project de Charte Européenne de l'Autonomie Locale, Strasbourg, 1984 (MCL - 6(84) 2-F; Régions et Communes - Informations, 1985/6-7 pp.15 e sgs

- (11) Utilizamos aqui o texto final referido na nota(1) na sua versão francesa
- (11a) Conseil de l'Europe, doc.cit. supra nota(3), p.15
- (12) J.C. Neméry escreve a este propósito que a verdadeira autonomia exige o princípio da efectividade ("principe d'effectivité"), ou seja, a existência de um poder real das autarquias locais sobre um certo número de matérias (J.C. Neméry - De la Liberté des Communes dans l'aménagement du territoire, Paris, 1981, p.26)
- (12a) Conseil de l'Europe, doc.cit. supra nota(3), p.9, nota 2.
- (13) No relatório que acompanha o projecto de Carta preparado pelo CDRM (Comité Directeur pour les questions régionales et municipales du Conseil de l'Europa) e apresentado à Conferência dos Ministros Europeus responsáveis pelas Autarquias Locais reunida em Roma em Novembro de 1984 (cfr. supra nota(10)) explica-se que, com esta excepção, se teve em conta o que toca a detalhes e à aplicação das directivas da CEE. Na mesma nota explicativa

chama-se a atenção para a excepção que resulta também, para os Estados membros da CEE, da aplicação directa dos regulamentos comunitários, conforme determina o artº 189 do Tratado de Roma.

- (14) Os princípios da Carta Europeia de Autonomia Local foram assumidos pela "Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux" (IULA), associação mundial para as autarquias locais que, por ocasião do seu 27º Congresso Mundial (rio de Janeiro, 23/26 de Setembro de 1985), proclamou uma "Declaração Universal da Autonomia Local" (Cfr. folheto da IULA com versão francesa da Declaração e tradução portuguesa (sem o preâmbulo) publicada na revista "Cadernos Municipais", nº 37, nov. 1986, pp.45/47). A Declaração Universal segue de muito perto - em muitos passos literalmente - a Carta Europeia. No preâmbulo da mesma defende-se a ideia de que as autarquias locais - "partes integrantes da estrutura administrativa nacional" - constituem elementos da organização democrática do Estado na vertente da soberania popular e da participação dos cidadãos na vida pública, Acentua-se, ainda, o valor da eficácia da autonomia local e afirma-se esta como modelo para o qual devem tender todas as nações.

CAPÍTULO V - PERSISTÊNCIA DO CONCEITO CLASSICO DE AUTONOMIA MUNICIPAL

1 Crítica às concepções modernas: a autonomia municipal é mais do que um direito de intervenção dos municípios nos assuntos que lhes dizem respeito.

Abordar a persistência do conceito clássico de autonomia municipal, depois de se falar da sua crise e das novas concepções de autonomia, é uma exigência que resulta do facto de, actualmente, mesmo depois de se constatar a "contínua erosão" da autonomia municipal entendida no seu sentido tradicional se continuar a defender - ainda que admitindo, por vezes adaptações - aquele conceito.

Não se trata aqui, pois, de falar do conceito clássico como conceito que tende por natural inércia a sobreviver, apesar da mudança da realidade que o justificou, mas, pelo contrário, de referir a opinião daqueles que, estando perfeitamente conscientes dessa mudança persistem, apesar disso, na afirmação da sua validade ainda hoje.

As novas concepções de autonomia municipal têm sofrido, com efeito, fortes críticas pelo facto de, na prática, tenderem a reduzir o papel dos municípios (e das outras autarquias locais) a um mero direito de participação nos assuntos que digam respeito às comunidades

respectivas(1). Não se pode falar de uma verdadeira autonomia municipal, diz-se, se aos municípios cabe apenas, por um lado, participar (mais ou menos intensamente) nas decisões que, a nível superior, são tomadas sobre os assuntos que lhes interessam e, por outro, executar tais decisões. A autonomia municipal exige, antes, a atribuição aos municípios de um direito (poder) de decisão própria sobre os assuntos da comunidade local(2).

Afirma-se, ainda hoje, que a autonomia municipal compreendida como direito de decisão própria, livre de intromissões de níveis superiores de administração sobre os assuntos que respeitam às respectivas populações dentro do seu território é um elemento fundamental do Estado de Direito democrático, actuando uma separação vertical de poderes. Defende-se que, assim, fica melhor assegurada a liberdade dos cidadãos e se respeitam os princípios constitucionais que regulam esta matéria. Aliás, uma característica comum aos defensores do conceito tradicional, nas actuais condições do nosso tempo, é a acentuação do significado constitucional da autonomia municipal(3).

2. Defesa do conceito clássico: o direito de decisão sobre os assuntos da comunidade local (assuntos locais) como elemento nuclear da autonomia municipal

O que, de um modo geral, fundamenta actualmente a defesa do conceito tradicional de autonomia é, como acabámos de dizer, o seu valor constitucional ou, noutra perspectiva, o seu valor político-democrático.

Enquanto as novas concepções tendem a valorizar os aspectos de maior eficiência administrativa da administração local, os defensores da concepção tradicional valorizam preferentemente os aspectos políticos. Muito expressivo neste aspecto é o pensamento de Baptista Machado que, apesar de reconhecer que a evolução da sociedade técnico-industrial dos nossos dias aponta para um processo de crescente "homogeneização social e cultural" que tende a "cilindrar" a autonomia das comunidades locais(4) defende - como que contra a corrente - a concepção clássica.

Baptista Machado está consciente de que o Estado moderno viu-se chamado a realizar um conjunto vastíssimo de tarefas de política económica e social e a satisfazer inúmeras necessidades colectivas utilizando como um dos principais instrumentos de intervenção, o Plano; constata também que o aumento da intervenção do Estado, com vista a uma maior justiça social, reduz cada vez mais o espaço de liberdade dos cidadãos aumentando do mesmo passo a

dependência destes perante a administração pública; verifica ainda que houve necessidade de estabelecer mecanismos de participação que permitissem aos cidadãos estar - através das instituições territoriais e profissionais que os representam - mais próximos da Administração Pública e que se traduziram, ao nível das relações entre as autarquias locais e o Estado (aparelho administrativo) no abandono de uma actuação isolada em benefício de uma intensa cooperação(5). Ora, apesar disso, defende, com extremo rigor, aquilo que parece condenado, ou seja, a existência de um poder de decisão local autónomo. Diz, claramente, que a descentralização verdadeira e própria respeita sempre a autonomia de decisão(6).

Como se explica isto?

A explicação para estas posições assenta numa concepção do Estado, da democracia e da pessoa humana. No fundo é um problema de liberdade que está em causa. Se as autarquias locais têm apenas um poder de participação nas decisões tomadas pelo Estado ou outros níveis superiores de administração, se as autarquias locais não têm o direito de decidir livremente sobre um conjunto de atribuições próprias e exclusivas constituído pelos interesses locais, então temos um Estado centralizado, um Estado que domina toda a vida social, que admitindo embora a participação das autarquias locais e de outros grupos de pressão (associações profissionais, associações de interesses) se arroga o direito de decisão definitiva.

Isto corresponde, no essencial, a uma concepção jacobina do Estado que tende a conceder aos cidadãos e aos grupos em que estes se integram apenas uma liberdade-participação(7). Ora, é exactamente contra isto que se insurge Baptista Machado, pois o Estado, mesmo legitimado democraticamente não tem um poder de decisão ilimitado. O Estado tem de respeitar a liberdade dos cidadãos das comunidades locais em que estes se integram. O mandato eleitoral conferido pelos cidadãos ao Estado existe para a definição e satisfação do interesse nacional e só deste. Não já, portanto, para a definição do interesse individual ou das comunidades locais. Aqui são, respectivamente, os cidadãos e as autarquias locais que decidem. Se o Estado tivesse poder sobre tais assuntos estaríamos a caminhar para a legitimação do Estado totalitário.

Para Baptista Machado esta ideia de liberdade de decisão liga-se com uma certa ideia de democracia. Esta representa, historicamente, a eliminação de uma concepção do Estado que, orientado pelo princípio do absolutismo monárquico confiscou a liberdade dos cidadãos e das colectividades subestaduais(8). A verdadeira democracia, continua, articula o princípio da liberdade (auto-determinação) dos indivíduos e dos grupos com o princípio da vontade da maioria (fundamento do exercício do poder político a nível nacional) excluindo-se assim uma visão radical e totalitária do poder do povo (democracia). Daqui a defesa

intransigente da autonomia das autarquias locais entendida como o direito destas de decidir, sem intervenção externa e por órgãos representativos das populações respectivas, sobre os interesses próprios. Isto implica naturalmente - e Baptista Machado reconhece constituir um problema difícil - uma distinção entre assuntos nacionais, regionais e locais, observando-se aqui o princípio da subsidiariedade. Esta distinção é o dado primeiro da descentralização(9). Sem a definição dos "interesses locais" não há uma verdadeira autonomia, pois não há um campo para o exercício da liberdade de decisão.

Verifica-se, deste modo, como já se disse que o problema da descentralização territorial (autonomia local) é colocado num plano político-filosófico. No fundo, está a ideia do valor absoluto da pessoa humana que se impõe ao próprio Estado e o limita. Mais do que isso: impõe-lhe o dever de reconhecer e promover a pessoa humana sobre todos os aspectos(10). Aliás, outra não é a função do Estado de Direito entendido como Estado que garante a liberdade dos cidadãos.

De tudo o que fica dito não resulta, todavia, nem o abandono do planeamento como modo de intervenção do Estado, nem sequer a redução deste a um papel mínimo. A sociedade moderna exige que o Estado desempenhe amplas funções para assegurar as necessidades vitais dos cidadãos e o Plano é um instrumento necessário da política do Estado. O que não se

aceita é que, sob tais pretextos, o Estado assuma uma acção tendencialmente totalitária.

Num campo muito próximo do de Baptista Machado movimenta-se, em Itália, Andrea Pubusa para quem o reconhecimento constitucional das autonomias locais implica o reconhecimento de um "núcleo originário de interesses próprios" de tais comunidades(11). Seria, explica, ilógico e contraditório reconhecer as autonomias locais e negar a existência de interesses a elas (comunidades locais) originariamente respeitantes. Os poderes do Estado nesta matéria não podem deixar de ter um carácter meramente de reconhecimento ou declarativo(12). Do reconhecimento da existência de tal núcleo de interesses próprios resulta que a respectiva satisfação deve ser tratada e resolvida pela própria comunidade local segundo as suas próprias decisões.

A concepção de Pubusa, que se afasta assim claramente do modelo autárquico da administração local de longa tradição na Itália assenta na ideia de que o titular da soberania não só "quoad titulum" mas também "quoad exercitium" é o povo e não o Estado(13) constituindo as autonomias locais uma forma de exercício da soberania(14). Assim se compreende que defenda também que aquelas constituam mesmo um limite à revisão constitucional(15).

Pubusa tem presente as críticas daqueles que defendem a existência de um "continuum" na administração local e vêem na "programação participada" o modo de o realizar(16). No

entanto, contesta firmemente a ideia de uma impossibilidade de separação dos interesses próprios das comunidades locais e as consequências que daí resultam, sem deixar de admitir como desejável uma acção programada no respeito das competências que resultam da aplicação dos preceitos constitucionais. O que recusa é uma programação que implique a dissolução da noção de interesses locais como suporte da autonomia.

O artº 5º da Constituição Italiana exige, afirma, que a legislação estadual (e regional) disponha de modo que sejam confiadas aos municípios e províncias todas as funções respeitantes à satisfação dos interesses próprios das comunidades respectivas, conforme resulta do artº 118º nº 1 da mesma Constituição(17).

O conceito clássico continua também a ser defendido na Alemanha onde é dominante apesar das novas concepções ali elaboradas(18).

Foi, aliás, no seguimento destas e em crítica às mesmas que a validade da concepção tradicional foi reafirmada(19).

A influência de tais concepções não deixou, no entanto, de se fazer sentir e vamos ver autores a adaptar o conceito clássico às novas condições económicas sociais e culturais resultantes da civilização técnico-industrial. É o caso de Willi Bluemel que elaborou uma concepção que denominou "modelo da compensação" ("Kompensationsmodell") e que merece particular atenção.

3 Adaptação do conceito clássico às novas realidades: o modelo da compensação ("Kompensationsmodell") de W. Bluemel

W. Bluemel (20) parte da constatação do crescente esvaziamento do conteúdo da autonomia municipal nos nossos dias. Verifica que tal resulta da constante passagem de funções de "baixo para cima" por efeito de uma regulamentação legislativa cada vez mais detalhada de todos os aspectos da vida económica, social e cultural e de um forte aumento da planificação (geral e sectorial). Não aceita, porém, as concepções que, perante tais realidades, apontam para uma mera participação dos municípios nos programas, planos e decisões supra-locais e apresenta, em alternativa, um modelo de compensação, nos termos do qual, ao lado de um "núcleo intocável" de funções para decisão sob responsabilidade própria dos municípios se reconhece a estes, a título de compensação, o direito de participar (sob formas diversas) naquelas funções que, por força das novas condições passaram para níveis superiores de administração.

Este modelo não faz, pois, da compensação, princípio geral afastando-se assim das concepções que esgotam a autonomia no direito de participação (21), mas reconhece que, nos nossos dias, a participação nas decisões tomadas a nível superior é a única forma de impedir uma marginalização dos municípios. A autonomia de decisão no que toca a um conjunto

de funções próprias dos municípios e a participação nas decisões que interessa aos munícipes são, pois, as duas notas distintivas desta concepção, que permanece, no essencial, vinculada ao conceito tradicional.

NOTAS

- (1) W.Bluemel, - Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL 36(1978), pp.171 e sgs; K.Ulrich, - Kritik am sogenannten funktionalen Selbstverständnis, DOV, 1978, p.76.
- (2) F.Knemeyer, - Das verfassungsrechtliche Verhältnis der Kommunen zueinander und zum Staat, DVBl, 1984, p.28; W.Brohm, - Die Selbstverwaltung der Gemeinden im Verwaltungssystem der Bundesrepublik, DVBl, 1984, p.293, esp. p.296; Schmidt-Jortzig - Selbstverwaltungsbereiche von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden nach der Verfassung, DOV, 1984, p.821 e sgs; A.Pubusa - Sovranità popolare e autonomie locali..., pp.88, 183 e 375; J.Baptista Machado - Participação e Descentralização..., p.25; A.von Mutius - Oertliche Aufgabenerfüllung..., p.227 e sgs, esp.224 e sgs.

- (3) F.Knemeyer - Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung ueberholt?, DVBl, 1976, p.383; A. von Mutius - Oertliche Aufgabenerfuellung..., p.241 e sgs; A.Pubusa - Sovranità..., p.109 e sgs; G.Puettner - Kommunalpolitik und Gemeindedemokratie, in Handbuch der kummunalen..., vol.2, p.3 e sgs.
- (4) J.Baptista Machado - Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976, Coimbra, 1982, pp.26 e 70.
- (5) J.Baptista Machado - Participação..., p.1 e 3
- (6) J.Baptista Machado - Participação... p.25.
- (7) Sobre a liberdade-participação (liberdade dos "antigos") e liberdade-autonomia (liberdade dos "modernos", cfr. M.Bourjol - Droit et libertés des collectivités territoriales, Paris, 1984, p.12.
- (8) J.Baptista Machado - Participação..., p.66
- (9) J.Baptista Machado - Participação..., p.29

- (10) J. Baptista Machado - Participação..., p.94
- (11) A. Pubusa - Sovranità popolare..., p.152 e 320.
- (12) A. Pubusa, pp.152 e 185. No mesmo sentido de Pubusa, ou seja, da existência de um campo de interesses próprios no qual nem o próprio legislador pode tocar porque reservado à normação autárquica, cfr. Sérvulo Correia - Legalidade e Autonomia Contratual dos Contratos Administrativos, Coimbra, 1987, pp.261 e sgs., esp. p.275.
- (13) A. Pubusa - Sovranità popolare..., p.318 e 144.
- (14) Cfr.tb. G.C. de Martin - L'Amministrazione Locale nel Sistema delle Autonomie, Milano, 1984, p.24.
- (15) A. Pubusa - Sovranità popolare..., p.325
- (16) A. Pubusa - Sovranità popolare..., p.184, 197 e 357
- (17) A. Pubusa - Sovranità popolare..., p.183. A existência de interesses exclusivamente locais é claramente defendida por estes (pp.87, 164, 184, 188).

- (18) P.Mahon - La décentralisation administrative - étude de droit public français, allemand et suisse, Genebra, 1985, p.127; A. von Mutius - Oertliche Aufgabenerfuellung..., p.235/236.
- (19) F.Knemeyer - Die verfassungsrechtliche Gewaehrleistung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Landkreise, in Selbstverwaltung im Staat..., pp.209 e sgs.; W.Brohm - Die Selbstverwaltung..., pp.293 e sgs.; Schmidt-Jortzig - Selbstverwaltungsbereiche..., pp.621 e sgs.
- (20) W.Bluemel - Gemeinden und Kreise vor den ceffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL 36(1978), pp.171 e sgs; Die Rechtsgrundlagen der Taetigkeit der kommunalen Selbstverwaltungs-koerperschaften, in Handbuch der kommunalen..., pp.229 e sgs, esp. 251 e sgs.; Wesensgehalt und Schranken des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, in Selbstverwaltung im Staat..., pp.265 e sgs.

(21) A este propósito fala-se de um modelo de compensação limitado. Cfr. A. von Mutius - Oertliche Aufgabenerfuellung..., p.237/238.

CONCLUSÃO (II PARTE)

Continua em aberto a questão de saber o que se deve entender por autonomia municipal nos nossos dias.

O conceito clássico não corresponde já às necessidades do nosso tempo e, aplicado conseqüentemente, conduziria à crescente perda de significado da autonomia pelo esvaziamento da noção de interesses exclusivamente locais. A ideia de um dualismo Sociedade-Estado e, paralelamente, a de que haveria uma matéria administrativa delimitável denominada "assuntos locais" que não tocava a esfera dos interesses do Estado podendo por isso ser confiada aos municípios (expressão da sociedade) para administrar sob responsabilidade própria, se alguma vez teve correspondência na realidade perdeu-a por inteiro com a transformação do Estado liberal em Estado social. Hoje, a noção de assuntos meramente locais tende a significar o mesmo que assuntos residuais, secundários. Qualquer matéria administrativa significativa engloba ao mesmo tempo interesses gerais e locais numa larga interdependência.

Também não é aceitável, porém, ligar, como parecem pretender as modernas concepções de autonomia, a administração municipal a uma cadeia que a prende aos níveis superiores de administração incluindo a administração estadual de tal modo que não caberia aos municípios outro

papel que não fosse o de participar, mais ou menos intensamente, nas decisões dos níveis superiores e constituir o terminal executivo a nível inferior. Se é certo que estas concepções estão mais próximas da realidade administrativa de hoje e dão uma ideia da profunda interdependência que existe entre todos os níveis de administração pública, tendem a esquecer que dificilmente se poderá falar de autonomia onde não houver um poder de decisão sob responsabilidade própria dos municípios sobre um conjunto de assuntos de administração pública. Participação não é o mesmo que autonomia como demonstrou claramente Baptista Machado.

Resta defender uma concepção que, adaptada ao nosso tempo, confie, por um lado, à administração municipal para exercício sob responsabilidade própria um conjunto significativo de assuntos a delimitar na massa das tarefas que incumbem à administração pública e que, pela sua proximidade e natureza possam por ela ser levados a cabo sem prejuízo do princípio da boa administração e que, reconheça, por outro lado, aos municípios, o direito de participar (intervir) nas decisões a nível administrativo superior que lhes digam respeito, nomeadamente aquelas que se vão repercutir no território municipal.

Esta concepção afasta-se da tradicional, pois não se alicerça na existência de uma categoria de assuntos denominados assuntos locais, livre da intromissão do Estado; mas afasta-se igualmente das concepções modernas na medida em

que não reduz autonomia a uma mera participação nas decisões tomadas a nível superior e à execução das mesmas. Por ela os municípios têm um direito de decisão própria sobre aqueles assuntos que podem ser resolvidos a nível local, pela sua proximidade em relação aos munícipes e pelo facto de não porem em causa o princípio da boa administração (e este é o legado que não deve ser abandonado da concepção clássica) e têm o direito de intervir em todos os assuntos que interessem às respectivas populações (e chamar a atenção para isto é o mérito das novas concepções).

Esta concepção está ainda de acordo com a interdependência que caracteriza hoje a Administração Pública no seu todo e acomoda-se aos métodos da planificação global e sectorial utilizados pela Administração central e regional exigindo apenas que aquela seja realizada com a participação dos municípios, sempre que estejam em jogo interesses destes e deixe espaço para uma livre decisão municipal. A planificação não deve significar o desaparecimento do poder de decisão a nível municipal, mas a sua efectivação dentro de um quadro mais amplo e racional exigido pela administração pública dos nossos dias.

Importa salientar ainda que esta concepção exige, como é evidente, que os municípios sejam dotados de órgãos eleitos pela comunidade local, que disponham de suficientes meios financeiros, de pessoal próprio devidamente qualificado e de poder regulamentar, sem esquecer o poder de planeamento.

Exige também que, na sua acção administrativa, não sejam condicionados por uma intervenção tutelar (de níveis superiores de administração) que, excedendo a mera verificação da legalidade, limite a liberdade de decisão municipal. Exige ainda que o campo de acção seja balisado pelos órgãos dotados de poder legislativo e não pelos órgãos da administração, pois doutro modo estabelecer-se-ia uma dependência em relação à administração regional ou central que seria a negação da própria autonomia. Não exclui, no entanto, e antes acolhe, relações de colaboração entre os diversos níveis de administração (assumindo a informação mútua e o respeito pelas respectivas esferas de actuação especial significado) que permitam atingir o objectivo comum que é o de uma boa administração.