

ANTÓNIO CÂNDIDO MACEDO DE OLIVEIRA

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

I I I

**UNIVERSIDADE DO MINHO
BRAGA 1988**

TERCEIRA PARTE

A AUTONOMIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976

A expressão "autonomia municipal" não aparece directamente em qualquer preceito da actual Constituição(1), mas resulta inequivocamente do artº.6º. nº.1, que consagra o principio da "autonomia das autarquias locais" conjugado com o artº.238º que define o "município" como uma autarquia local comum a todo o território nacional(2).

A matéria da autonomia das autarquias locais tem, na Constituição, um tratamento qualificado e muito desenvolvido. Qualificado, pois encontra-se logo consagrada em sede de "Principios Fundamentais" (o referido artº.6º.) e constitui um limite material de revisão constitucional (artº.290º. al. o)). Desenvolvido, pois é-lhe dedicado todo o Título VII ("Poder Local") da Parte III ("Organização do Poder Politico") constituído pelos artºs 237º. a 265º., encontrando-se ainda, dispersos pelo texto constitucional, preceitos que interessam directamente a esta matéria, nomeadamente os artºs 167º. al.s f) e g) e 168º. al.s p), r) e s), referentes à competência reservada da Assembleia da

República, o artº.202º. al. d), respeitante aos poderes do Governo sobre a administração autónoma e o artº.229º. al. h) relativo ao poder de tutela das regiões autónomas sobre as autarquias locais.

Capítulo I - O CONFLITO ENTRE A LEGITIMIDADE
ELEITORAL E A LEGITIMIDADE REVOLUCIONA-
RIA NA ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO: SUA
REPERCUSSÃO SOBRE A CONCEPÇÃO DE AUTONO-
MIA LOCAL

1. Contexto político-militar da elaboração da
Constituição de 1976.

a) A revolta militar de 25 de Abril de 1974 e
acontecimentos subsequentes

Importa realçar que a autonomia local, embora mereça hoje consenso unânime das forças políticas, esteve longe de ser matéria pacífica durante os debates na Assembleia Constituinte. Isso resulta, com exuberância, dos diversos projectos de Constituição apresentados pelos partidos, dos debates na generalidade sobre esses projectos e da discussão sobre a matéria do poder local. Defrontaram-se, ao longo dos trabalhos da Assembleia Constituinte (AC) duas concepções muito distintas de autonomia local e, conseqüentemente, de autonomia municipal, que só podem ser compreendidas à luz do contexto político-militar que rodeou a elaboração da Constituição de 1976 e que, por isso, será objecto de breve referência.

A revolta militar desencadeada na noite de 24 para 25 de Abril de 1974 pelo Movimento das Forças Armadas(3) pôs fim a um sistema político autocrático com cerca de cinquenta anos de duração (1926-1974) e propunha-se, conforme Proclamação feita no próprio dia 25, "promover eleições gerais de uma Assembleia Nacional Constituinte, cujos poderes, por sua representatividade e liberdade na eleição, permitam ao País escolher livremente a sua forma de vida social e política". Por sua vez, o programa do Movimento das Forças Armadas (MFA) incluía entre as suas "medidas imediatas" o "anúncio público da convocação no prazo de 12 meses de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita por sufrágio universal, directo e secreto, segundo lei eleitoral a elaborar pelo futuro governo provisório" (4).

Se é verdade que tal Assembleia foi eleita, no prazo previsto(5) e por sufrágio universal, directo e secreto, não é menos verdade que ocorreram, entretanto, factos de natureza político-militar que vieram alterar profundamente a situação política que então se perfilava no horizonte(6). Após o 25 de Abril de 1974, assistiu-se a uma intensa movimentação popular, largamente acolhida nos meios de comunicação social, que apontava para uma transformação profunda da sociedade portuguesa. Não se esperou pela Assembleia Constituinte para introduzir "as grandes reformas de fundo" como previa o Programa do MFA, no nº.5 das Medidas a curto prazo"(7). Essas transformações atingiram o seu

ponto alto após os acontecimentos político-militares de 11 de Março de 1975. É criado nessa altura o "Conselho da Revolução" e a "Assembleia do Movimento das Forças Armadas", decretando-se a nacionalização das instituições bancárias(8), o que implicou a nacionalização por arrastamento de um largo número de importantes empresas (inclusive a maior parte das jornalísticas), nas quais o capital bancário era maioritário. Fala-se abertamente de uma via original para o socialismo como objectivo da Revolução. Pode afirmar-se que, entre 25 de Abril de 1974 e 25 de Abril de 1975 vive-se um período de "euforia revolucionária" e que é nesse período que são introduzidas as transformações mais profundas na sociedade portuguesa, as quais vão "entrar" na Constituição, apesar de terem ocorrido antes mesmo de a Assembleia Constituinte se formar.

**b) A 1ª. Plataforma de Acordo Constitucional
(Pacto MFA-Partidos) de 13 de Abril de 1975**

A demonstração de que o essencial da arquitectura constitucional do País estava feito, mesmo antes de eleita a Assembleia Constituinte, restando a esta exercer um papel relativamente secundário, encontra-se na 1ª. Plataforma de Acordo Constitucional assinada em 13 de Abril de 1975 entre o MFA, representado pelo "Conselho de Revolução" e os principais partidos políticos. Nela se estabelecia, desde

logo, que "a futura Constituição a elaborar pela Assembleia Constituinte" teria "um período de vigência igual ao do período de transição", que era o período de validade da Plataforma, a fixar entre 3 a 5 anos, e que terminaria com uma revisão constitucional(9). Mas, para além desta limitação de validade, a Plataforma, que ficou também conhecida por 12.Pacto MFA-Partidos, obrigava a introduzir, na Constituição a elaborar, medidas organizativas e programáticas do maior alcance. Assim, entre os órgãos de soberania, para além do Presidente da República, da Assembleia Legislativa, do Governo e dos Tribunais contavam-se o Conselho da Revolução e a Assembleia do MFA (D.1.). Ao Conselho da Revolução (CR) caberia definir, dentro do espírito da Constituição, as necessárias orientações programáticas de política interna e externa e velar pelo seu cumprimento; decidir com força obrigatória geral sobre a constitucionalidade das leis e outros diplomas legislativos; apreciar e sancionar os diplomas legislativos emanados da Assembleia ou do Governo respeitantes a matérias de maior relevância como, p.ex., o exercício das liberdades e direitos fundamentais; exercer competência legislativa sobre matérias de interesse nacional de resolução urgente; servir de órgão consultivo do Presidente da República (D.3.2). A Assembleia do MFA seria composta por 240 representantes das Forças Armadas e faria parte do colégio para a eleição do Presidente da República (D.6).

Ainda, nos termos da Plataforma, a Constituição consagraria as conquistas obtidas ao longo do processo revolucionário e assim o empenhamento do País na "via original para um socialismo português" (E.2). Estabeleceria também a formação de uma Comissão do MFA que, em colaboração com os partidos signatários da Plataforma, acompanharia os trabalhos da Constituinte (C.2)(10). A nova Constituição deveria ser promulgada pelo Presidente da República, ouvido o Conselho da Revolução (C.3). Finalmente, a composição do Governo Provisório até à eleição da Assembleia Legislativa, que a futura Constituição estabeleceria, não estaria dependente dos resultados das eleições para a Assembleia Constituinte (C.5)(11).

c) Eleição da Assembleia Constituinte: sua composição

As eleições realizadas em 25 de Abril de 1975 decorreram num ambiente de grande entusiasmo. Tratava-se das primeiras eleições que decorriam em liberdade, desde há cerca de meio século, a campanha eleitoral decorrera com grande animação e ampla publicidade nos meios de comunicação e a afluência às urnas foi enorme (mais de 90% dos eleitores).

A composição da Assembleia Constituinte (AC) ficou assim estabelecida:

- Partido Socialista 116 deputados (38,0%); Partido Popular Democrático 81 deputados (26,4%); Partido Comunista Português 30 deputados (12,5%); Centro Democrático e Social 16 deputados (7,7%); Movimento Democrático Português 5 deputados (4,5%) e União Democrática Popular 1 deputado (1%)(12). Estes resultados não determinaram uma orientação diferente da acção do governo, situado muito próximo do Partido Comunista, não só porque assim o estabelecera a Plataforma assinada, como ainda pelo facto de os dois partidos mais votados (PS e PPD), reunindo embora mais de 64% dos votos e quase 200 dos 250 deputados da Assembleia Constituinte, não terem o apoio militar. O Conselho da Revolução e a Assembleia do MFA eram dominados por militares situados mais à esquerda, formando, aliás, diversas correntes que, em breve, se viriam a desentender. A força do PCP e MDP, embora reduzida em termos eleitorais, era fortemente aumentada pelo apoio encontrado naqueles dois órgãos militares e por uma boa organização partidária que permitia a realização de grandes manifestações populares em defesa das suas teses, em especial, em Lisboa.

Os trabalhos da Assembleia Constituinte (AC) vão iniciar-se, assim, num clima de aberto confronto entre duas correntes: uma, de que eram protagonistas o PS, o PPD e o CDS defendendo a vontade popular expressa em eleições e apelando assim para a consagração dos seus pontos de vista (aliás, em muitos e importantes aspectos, divergentes) por

força do princípio democrático-eleitoral; outra, de que eram arautos o PCP e o MDP, actuando em união e defendendo que o exercício do poder político não tinha uma única fonte, isto é, a legitimidade resultante de eleições, mas também a legitimidade que resultava da acção revolucionária (não fora, recordavam, o 25 de Abril o resultado de um golpe militar?) e que era representada pelo MFA e pelas organizações populares numa união que ficou conhecida por "Aliança Povo-MFA". Esta clivagem vai reflectir-se profundamente ao longo dos trabalhos da AC.

**d) A 2ª. Plataforma de Acordo Constitucional:
2ª. Pacto MFA-Partidos de 26 de Fevereiro de 1976**

A 2ª. Plataforma de Acordo Constitucional assinada em 26 de Fevereiro de 1976 pelo Presidente da República em nome do Conselho da Revolução e pelos partidos representados na Assembleia Constituinte à excepção da UDP significou o reconhecimento da supremacia da legitimidade democrática (eleitoral) sobre a legitimidade revolucionária (militar). Enquanto a 1ª. Plataforma surgiu na sequência dos acontecimentos político-militares de 11 de Março de 1975 consagrando o MFA como "motor" da Revolução atribuindo-lhe largos poderes políticos, legislativos e de fiscalização constitucional, a 2ª. Plataforma, também conhecida por 2ª. Acordo MFA-Partidos, surge na sequência dos

acontecimentos de 25 de Novembro de 1975 que puseram termo a um periodo de grande efervescência politico-militar(13).

Ainda existe aqui, tal como na 1ª. Plataforma, um compromisso entre ambos os principios, só que agora o preponderante é o da legitimidade resultante de eleições. Assim desapareceu, da enumeração dos órgãos de soberania, a Assembleia do MFA constituída, como dissemos, por 240 representantes das Forças Armadas e que fazia parte, com a totalidade dos seus membros, do colégio eleitoral que reuniria para a eleição do Presidente da República (este passava, por força da Plataforma, a ser eleito por sufrágio universal, directo e secreto). Por outro lado, foram drasticamente reduzidos os largos poderes em matéria legislativa do Conselho da Revolução, ficando confinados à matéria militar. Este órgão continuou a manter largos poderes em matéria de fiscalização da constitucionalidade das leis, os quais, porém, eram exercidos após parecer de uma Comissão Constitucional composta por 9 elementos, dos quais quatro, juizes designados pelo Supremo Tribunal de Justiça e pelo Conselho Superior da Magistratura; outros quatro, personalidades de reconhecido mérito designadas pelo Presidente da República, pela Assembleia Legislativa (Assembleia da República) e pelo Conselho da Revolução e o elemento restante, o Presidente do Conselho da Revolução. Esta Comissão veio a funcionar na prática como um Tribunal

Constitucional, sendo os seus pareceres quase sempre respeitados.

2 Os trabalhos da Assembleia Constituinte: a administração local autárquica

a) A matéria de autonomia local nos projectos de Constituição apresentados pelos partidos

Eleita em 25 de Abril de 1975, como dissemos, a AC teve a sua sessão inaugural em 2 de Junho e entre 12 e 23 do mesmo mês foi discutido e aprovado o seu regimento.

Os diversos projectos de Constituição apresentados pelos partidos representados na AC foram publicados no Diário da Assembleia Constituinte (DAC) de 7 de Julho (suplemento ao nº.13), publicação repetida, já com correcção de gralhas, em suplemento ao nº.16 do DAC de 24 de Julho. Uma comissão entretanto formada para apreciar os diversos projectos de Constituição e respectivas propostas de sistematização apresentou o seu parecer em 4 de Julho, iniciando-se o debate na generalidade sobre os projectos no dia 8 de Julho o qual foi dado por concluído em 23 do mesmo mês. No dia seguinte, foi aprovada a sistematização da Constituição a qual incluía um título sobre o Poder Local(14) integrado na Parte III (Organização do Poder Político).

Apreciemos agora os diversos projectos de Constituição, tendo em atenção a matéria da autonomia local. Podemos estabelecer, neste aspecto, uma clara linha de separação entre, por um lado, os projectos do PCP e do MDP/CDE e, por outro, os projectos do PS, PPD e CDS. Tal facto não constituirá motivo para admiração se tivermos em atenção que, por detrás da concepção de autonomia local, está uma concepção sobre o Estado, a Constituição e a Democracia, havendo fortes divergências entre os mencionados partidos sobre esses temas.

Como já dissemos, o PCP e o MDP, eleitoralmente minoritários, defendiam a preponderância da legitimidade revolucionária sobre a legitimidade eleitoral e tendiam a ver na Constituição um instrumento ao serviço da revolução que nunca poderia constituir um "travão" desta e antes ser, dela, expressão transitória. A democracia que estes partidos defendiam não se identificava com toda a massa dos eleitores, mas apenas com aqueles que assumiam o processo revolucionário, ficando de fora todos aqueles que se lhe opusessem. O Estado, por sua vez, deveria estar ao serviço da revolução e não constituir uma força nas mãos daqueles que a combatiam.

No outro lado, o PS e o PPD largamente majoritários tendiam a fazer valer o princípio da legitimidade eleitoral no que contavam com o apoio do CDS que, embora com apenas 7% dos votos, afirmou, desde o início, a sua opção por uma

democracia de tipo ocidental, ou seja, uma democracia assente no voto popular, em eleições livres(15). Estes partidos viam na Constituição a sedimentação dos princípios fundamentais que deveriam nortear a acção do Estado.

O deputado da UDP defendia uma posição muito singular - a do poder popular - mais próxima do MDP e do PCP, pois assentava na legitimidade revolucionária, mas que deles se afastava em outros pontos, pretendendo ser a única força verdadeiramente revolucionária dentro da AC.

Vejamos agora o que diziam os diversos projectos apresentados sobre esta matéria

α) O projecto do CDS, o primeiro a ser apresentado, (DAC, pp.358 - (1) a (21)) na parte primeira, intitulada "Dos Princípios Fundamentais", depois de consagrar no artº.9º. o princípio da unidade do Estado, incluía no artº.10º., nº.3, o princípio de que as autarquias locais (as regiões, os concelhos e as freguesias) "terão o direito de eleger livremente os seus órgãos dirigentes e disporão de autonomia regulamentar, administrativa e financeira". Seriam órgãos da região, a junta regional; do concelho, a câmara municipal; e da freguesia, a junta de freguesia (artº.10º., nº.2).

No nº.4 do mesmo artigo, dispunha-se que "a autonomia das autarquias locais não exclui a possibilidade de o Estado legislar sobre assuntos de interesse comum, nem

o exercício dos necessários poderes tutelares". A criação e extinção de autarquias locais dependia de autorização da Assembleia Legislativa (artº.88º. nº.11) e constituía competência exclusiva desta Assembleia a divisão administrativa do território e direitos e deveres das autarquias locais (artº.90º. al.b)).

No nº.8 do artº.113º. respeitante às competências do governo, o projecto dizia que cabia a este órgão "dirigir os serviços e organismos do Estado, orientar os institutos públicos autónomos e as empresas públicas e nacionalizadas e, bem assim, superintender no conjunto da Administração Pública descentralizada". Não havia neste projecto um título dedicado ao poder local ou à administração local e, no artº.143º., respeitante aos limites materiais de revisão constitucional, não existia qualquer alinea sobre esta matéria.

β) O projecto do PS (DAC, pp.358 - (55) a (68)), no seu título I (Disposições Gerais) não continha qualquer preceito que consagrasse a autonomia das autarquias locais.

O artº.76º., al.d) determinava que o governo teria competência para superintender no conjunto da Administração Pública. Repare-se que não se fazia, ao contrário do projecto do CDS, qualquer distinção entre administração directa e administração descentralizada.

Mas, no título VIII, dedicado exclusivamente às comunidades locais (artºs 100º. a 122º.), o projecto socialista continha importantes preceitos sobre a matéria que nos interessa. Dizia quais eram as comunidades locais: freguesias e concelhos (artº.100º.). Consagrava a autonomia administrativa e financeira de tais comunidades (artº.102º.). Dispunha, nos artigos seguintes, sobre os órgãos das comunidades locais e quanto ao município propunha a eleição da câmara municipal, em escrutínio secreto, pela assembleia municipal (artº.115º.). À excepção deste, muitos dos restantes preceitos passaram, sem significativas alterações, para a Constituição.

Dedicava ainda, o projecto, quatro artigos (119º. a 122º.) às associações de moradores que visariam "colaborar na resolução de problemas sociais da respectiva zona de actuação, sem poderes administrativos" (artº.119º.). Defendia-se ainda (artº.121º., nº.2) a eleição por sufrágio directo e escrutínio secreto da comissão de moradores, órgão executivo da associação de moradores.

γ) O projecto do PPD (DAC, pp.358 - (69) a (88)) incluía nos "Princípios Fundamentais" a seguinte disposição (artº.7º.) que passou, quase sem alteração, para a Constituição: "1. O Estado Português é unitário e organiza-se no respeito pelos princípios da autonomia das

comunidades locais e da descentralização democrática dos serviços públicos".

No nº.2 dizia quais eram as autarquias locais (os concelhos, as freguesias e ainda as regiões administrativas a criar por lei) e, no nº.3 dispunha-se sobre o modo de eleição (sufrágio universal, igual, directo e secreto dos cidadãos residentes) dos órgãos representativos das autarquias locais e das regiões.

A definição dos limites das autarquias locais era da competência da Câmara dos Deputados (artº.108º., nº.12) e constituía competência exclusiva desta legislar sobre a eleição dos órgãos das autarquias locais (109º., al.d) e sobre a gestão das empresas municipalizadas (artº.109º., al.j)).

No que toca ao governo dizia-se, tal como no projecto do PS, que lhe competia: "superintender no conjunto da Administração Pública geral e local" (artº.125º., nº.6).

Neste projecto não há um título referente ao poder local ou à administração local, mas apenas um título sobre a Administração Pública (o VII). Neste, é o artº.149º. o de mais interesse sobre a matéria que temos estado a versar e refere-se ao poder de fiscalização do governo sobre as autarquias locais, sem prejuízo da respectiva autonomia.

Como acabámos de ver, estes projectos têm muito de comum no tratamento desta matéria (embora com maior ou menor

desenvolvimento) e são muito diferentes dos que a seguir vamos referir.

δ) O projecto do MDP/CDE (DAC, pp.358 - (22) a (34)) não faz, em sede de "Princípios Fundamentais", qualquer referência explícita ao poder local e, no artº.87, al.d), respeitante às atribuições do governo, dispõe que a este cabe "superintender no conjunto da Administração Pública...", sem fazer igualmente qualquer distinção entre a administração directa do Estado e a administração local ou descentralizada.

De notar, no entanto, que o projecto do MDP dedica todo o título V ao tema "Administração Local e Poder Popular" (artºs 99º. a 108º.). Merecem especial referência os artºs 100º., nos termos do qual, citamos e chamamos a atenção, "A República Democrática Portuguesa reconhece desde já, como órgãos de poder local definido todas aquelas associações, ligas, movimentos, comissões ou outras formas de organização popular que, sem divisões anti-democráticas, religiosas ou políticas, e largamente representativas pelos seus objectivos e funcionamento unitários e patrióticos, mobilizem, por local de residência, por local de trabalho ou por actividade social conjunta, a população para a reconstrução nacional, para o avanço social popular e a defesa revolucionária contra a reacção".

Por sua vez, o nº.2 do artº.101º. continuava: "criados pelo povo para a defesa e avanço da sua Revolução e, por isso, do País, deverão estes órgãos, para se institucionalizarem como órgãos do Estado e do povo, ser declarados geral e particularmente como úteis, como democráticos, como efectivamente populares, pelo governo e pelo Conselho da Revolução que assim o deverão fazer, sempre que eles assumam tais características".

De referir ainda o artº.105º. que dispunha: "são desde já órgãos locais do Estado as juntas de freguesia, as câmaras municipais, as assembleias e conselhos regionais, e ainda todos os órgãos que consagrem a larga participação popular local na República Democrática Portuguesa".

Sem preocupação de fazer a análise de todo este significativo título (dada a concepção de autonomia local que lhe está subjacente), deverá ainda mencionar-se o nº.1 do artº.108º. nos termos do qual "o futuro Código Democrático da Administração dará sempre o devido relevo à existência e consagração das assembleias populares como órgão do Poder e da Administração".

ε) O projecto do PCP (DAC, pp.358 - (35) a (54)) propunha, em matéria de "Princípios Fundamentais" o seguinte: "todo o poder pertence ao povo, que o exerce a nível local, regional e nacional, quer directamente, quer através das organizações populares, sociais e políticas, das

instituições revolucionárias e dos órgãos estatais representativos, segundo o princípio da unidade do poder" (artº.5º., nº.1).

O princípio da unidade do poder, acima referido, vai ser invocado durante o debate na generalidade dos projectos de constituição, como um princípio revolucionário, contra o princípio da separação dos poderes e como elemento a ter em conta na consideração do significado da autonomia local(16).

No nº.3 do mesmo artigo afirmava-se que "a aliança entre o movimento popular de massas e o Movimento das Forças Armadas é a base política do regime democrático e o motor do processo revolucionário".

Mais adiante, no Cap.VI do Título IV dedicado ao Governo, afirma-se que compete a este "superintender" no conjunto da Administração Pública".

O cap.VIII tem a epigrafe "Administração local e regional", dizendo-se no nº.1 do artº.97º. que "as freguesias, os concelhos e os agrupamentos dos concelhos são a base geográfica da administração local e regional". No nº.2 do mesmo artigo, dispunha-se: "a lei de administração local e regional definirá a organização administrativa do país, o modo de composição, eleição, funcionamento e atribuições dos respectivos órgãos, bem como as formas de controle e de ligação com a administração central do Estado". O artº.98º. é muito expressivo quanto ao pensamento

do PCP nesta matéria, de um modo especial o seu nº.2, onde pode ler-se: "às organizações populares a nível de aldeia, concelho, cidade, bairro ou região, é reconhecido o direito de intervir activamente na solução dos problemas políticos, económicos e sociais, locais e regionais, nomeadamente através das assembleias populares locais e regionais e paralelamente às autarquias locais, em ligação e coordenação com estas e com os órgãos centrais do Estado".

O princípio eleitoral para a formação dos órgãos da administração local e regional fluía dos artºs 108º. e sgs, embora não houvesse referência aqui ao princípio do sufrágio universal, directo e secreto.

f) Resta-nos tratar, de um modo breve, o projecto da União Democrática Popular (DAC, pp.358 - (89) a (95)). Breve também era o projecto de Constituição apresentando (apenas 44 artigos), dispondo o artº.2º. que "o motor fundamental do avanço da luta revolucionária é a aliança operário-camponesa, que é a base da vasta corrente popular revolucionária das massas trabalhadoras, sob a direcção da classe operária". O artº.5º. consagrava o "poder deliberativo, executivo e de decisão às organizações que unam as massas populares, sem restrições nem limitações, e por elas sejam democraticamente constituídas" (...).

Por sua vez, o artº.9º. dizia, sem mais, que "A República Portuguesa aplicará o princípio justo da descentralização política, administrativa e financeira".

b) Debate na generalidade dos projectos de Constituição: controvérsia sobre a autonomia local

Como acabámos de ver, os projectos de Constituição apresentados divergiam profundamente no que toca à concepção de autonomia local. Essas divergências manifestaram-se, de modo exuberante, no debate na generalidade dos projectos, como já anunciámos.

O PCP e o MDP tendiam a desvalorizar o papel da Constituição vista como documento jurídico transitório que "não pode travar ou matar a Revolução" e a criticar os partidos "ditos maioritários" na sua pretensão de estabelecer uma "Constituição duradoura" (17).

O PCP, pela voz de Lopes de Almeida, afirmava mesmo que "o que na Constituição importa reter são, antes de mais, as conquistas obtidas ao longo do processo revolucionário" (18). Para este partido "Estado democrático é aquele em que o poder é exercido pelo povo, quer directamente, quer indirectamente, não só através de órgãos representativos, mas também e especialmente através da organização popular e de órgãos revolucionários específicos" (19).

A defesa do princípio da unidade do poder, com a consequente abolição ou neutralização do princípio liberal burguês da separação dos poderes, implicava mesmo que o princípio da autonomia local e regional devesse, segundo o deputado Carlos Brito, ser considerado à luz do referido princípio da unidade(20).

Alvaro Monteiro (MDP) segue a mesma linha de defesa de um texto constitucional de transição para um novo tipo de sociedade mais avançada (a caminho do socialismo) que reconheça abertamente o papel inalienável e insubstituível das massas populares organizadas(21).

Este mesmo deputado critica, nomeadamente, o projecto do PS, no que respeita às "comunidades locais", pela valorização nele feito do princípio eleitoral na escolha dos órgãos das freguesias e municípios e pela atribuição de larga autonomia administrativa e financeira a tais órgãos, não deixando margem "para a organização popular revolucionária", antes a impedindo. E acrescenta, em tom crítico, que tal estrutura administrativa das comunidades locais reúne as condições das "democracias burguesas de alguns países da Europa Ocidental"(22).

Marcelo Rebelo de Sousa(23) e Jorge Miranda(24) movimentam-se noutra linha que é a da defesa da vontade popular eleitoralmente expressa e do Estado de Direito. Do mesmo modo, Carlos Lage (PS) faz a defesa do processo eleitoral como forma de salvaguarda das liberdades(25).

Verifica-se, assim, que os partidos que colocavam o princípio da legitimidade eleitoral à frente da legitimidade revolucionária transpunham esse mesmo princípio para a administração local autárquica, colocando, como pilar da autonomia local, a existência de pessoas jurídicas territoriais, nomeadamente, as freguesias e os concelhos, dotadas de órgãos eleitos pelos respectivos residentes e de autonomia administrativa e financeira, remetendo as organizações populares de base para um papel meramente auxiliar (dinizador, mas não deliberativo). Por sua vez, os partidos que pretendiam fazer valer a legitimidade revolucionária sobre a legitimidade eleitoral tendiam, no que toca à administração local, a desvalorizar o princípio eleitoral e mesmo a autonomia das autarquias locais consideradas manifestações das "democracias burguesas de alguns países da Europa Ocidental" e valorizavam as organizações populares a nível de "aldeia, concelho, cidade, bairro ou região", atribuindo-lhe um papel de intervenção activa na solução dos problemas, actuando paralelamente às autarquias locais e em ligação e coordenação com estas. Estas organizações emanavam da acção revolucionária a nível local e eram a garantia do desenvolvimento do "processo revolucionário em curso".

Esta controvérsia quanto à autonomia local vai opôr estas duas correntes até ao findar dos trabalhos da Constituinte, especialmente na discussão sobre os

"Princípios Fundamentais" e sobre o "Poder Local" e, se é verdade que a corrente veiculada pelos partidos que defendiam também a nível local a "legitimidade eleitoral" vai triunfar, não só por via do seu peso dentro da Assembleia, como por via das alterações político-militares entretanto ocorridas, não menos certo é, também, que sempre os partidos defensores da "legitimidade revolucionária" vão procurar, até à última, valorizar o papel das organizações populares de base e defender, sem êxito, a consagração do princípio da sua autonomia.

N O T A S

- (1) Ao contrário do que sucede, p.ex., na Constituição Espanhola de 1978 (artº.140º.).
- (2) Cfr. supra pág.4 nota(1). De notar, porém, que, uma vez que o princípio consagrado pelo artº.6º. é o da autonomia das autarquias locais e que estas são as definidas no artº.238º., nada impede, em teoria, que, por uma alteração deste último artigo, o município deixe de ser uma autarquia local e, conseqüentemente, deixe de ser constitucionalmente consagrada a autonomia municipal.
- (3) A revolta militar foi obra principalmente de jovens oficiais das Forças Armadas tendo ficado conhecido por Movimento dos Capitães.
- (4) Jorge Miranda - Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição - I vol., Lisboa, 1978, pp.25 e 28.
- (5) A Assembleia foi eleita em 25 de Abril de 1975.

- (6) Cfr. Jorge Miranda, A Constituição de 1976, Lisboa, 1978, pp.12-13.
- (7) Cfr. Jorge Miranda - Fontes e Trabalhos..., I vol., p.28.
- (8) Dec.Lei nº132-A/75 de 14 de Março. Pelo Dec.Lei nº135-A/75 de 15 de Março foram também nacionalizadas quase todas as companhias de seguros.
- (9) 1ª Plataforma de Acordo Constitucional, especialmente o nº 3 da parte B). Cfr. Jorge Miranda - Fontes e Trabalhos..., I vol., pp.195 e sgs.
- (10) No encerrar dos trabalhos da Assembleia Constituinte foi aplaudida uma moção em que se faz referência à assiduidade e interesse dessa Comissão (in Diário da Assembleia Constituinte (DAC), 2/4/76, pp.4368/4369).
- (11) Tal determinação do Pacto, baseada na ideia de que a missão exclusiva da Assembleia Constituinte era elaborar e aprovar a Constituição veio permitir uma diferente correlação de forças políticas entre a Assembleia e o Governo que constituiu um factor de instabilidade.

- (12) Cfr. Jorge Miranda, A Constituição de 1976, p.24, nota(17).
- (13) Jorge Miranda - Fontes e Trabalhos..., I vol., pp.204 e sgs.
- (14) DAC, de 25/7/75, pp.580/581. Este título foi introduzido pela Comissão, pois não constava de nenhum dos projectos apresentados.
- (15) Freitas do Amaral (CDS), DAC, de 11/7/75, p.324.
- (16) Cfr. infra, p.
- (17) Lopes de Almeida (PCP), DAC, 16/7/75, p.389, II.
- (18) Lopes de Almeida (PCP), DAC, 16/7/75, p.390, I.
- (19) Carlos Brito, DAC, 17/7/75, p.420, I.
- (20) Carlos Brito, DAC, 16/7/75, p.420, I.
- (21) Álvaro Monteiro, DAC, 18/7/75, p.456, II.

- (22) Alvaro Monteiro, DAC, 18/7/75, p.457, I e II.
- (23) Marcelo Rebelo de Sousa, DAC, 19/7/75, pp.480/481.
- (24) Jorge Miranda, DAC, 27/7/75, pp.522 e sgs.
- (25) Carlos Lage, DAC, 19/7/75, p.494, I.

Capítulo II - O ACOLHIMENTO CONSTITUCIONAL DA
AUTONOMIA DAS AUTARQUIAS LOCAIS E NOMEA-
DAMENTE DA AUTONOMIA MUNICIPAL

1. A autonomia local como "princípio fundamental"
da Constituição (artº.6º., nº.1)

Concluído o debate, na generalidade, dos diversos projectos de Constituição, começou a discutir-se o parecer da 1ª. comissão "Princípios Fundamentais" (31 de Julho a 12 de Agosto de 1975). Composto de 11 artigos eles vão passar, quase sem alteração, para a Constituição de 1976 e interessa-nos, para a matéria que estamos a versar, o artº.6º., nº.1 que estabelecia: "O Estado é unitário e organiza-se no respeito pelos princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública". Este artigo é praticamente o artº.7º., nº.1 do projecto do PPD, tendo apenas as seguintes alterações: a expressão "comunidades locais" é substituída pela expressão "autarquias locais" e a expressão "serviços públicos" é substituída pela de "Administração Pública".

O parecer desta comissão foi aprovado, tendo contado apenas com a abstenção do PCP, não estando presentes na altura da votação os deputados do MDP(1). Porém, José Tengarrinha (MDP) tinha já sugerido a rejeição na

generalidade do projecto articulado por esta comissão(2). O mesmo deputado criticara a formulação do nº.1 do artº.6º. por não sublinhar - o que entendia como fundamental - as múltiplas formas de enlace e de livre cooperação entre o Estado e os órgãos populares(3).

O texto do nº.1 do artº.6º. não mereceu, na discussão na especialidade, qualquer proposta de alteração e, submetido a votação, foi aprovado com uma abstenção(4).

O PPD propôs que neste artº.6º. fosse introduzido um novo número com o seguinte texto: "Constituem autarquias locais as freguesias, os concelhos e as regiões administrativas, cabendo à lei organizá-las e definir os seus limites territoriais"(5). Pretendia-se com este preceito, segundo resulta da intervenção do deputado Pedro Roseta (PPD), dar pleno significado ao nº.1 do artº.6º., definindo as autarquias a que tal número se refere e acolher já em sede de "Princípios Fundamentais" a criação de regiões administrativas(6). Contra o aditamento proposto pelo PPD, manifestou-se o PCP que, pela voz de Vital Moreira, pôs a Assembleia de prevenção contra o risco de criação de regiões como autarquias locais, sugerindo para os tempos mais próximos antes "agrupamentos de concelhos"(7). A proposta do PPD não obteve os votos favoráveis necessários para ser aprovada(8).

2. Poderes da Assembleia da República, do Governo e das Regiões Autónomas em matéria de autonomia local

O articulado sobre a organização do poder político, discutido e aprovado ainda no período em que vigorava o 1º Pacto MFA-Partidos, teve de ser profundamente revisto por força do 2º Pacto que veio restituir a estes dois órgãos de soberania poderes adequados a uma democracia representativa.

No entanto, no que toca aos poderes da Assembleia da República (AR) e do Governo sobre as autarquias locais não houve grandes alterações, pois a maioria eleitoral existente na AC tinha já feito introduzir, mesmo na vigência do 1º Pacto, os principais preceitos que acabaram por ficar consagrados(9).

A Assembleia da República ficou reservada (artº 167º) a competência legislativa sobre a eleição dos titulares dos órgãos do poder local (al. f), a organização das autarquias locais (al. h) e a participação das organizações populares de base no exercício do poder local (al. i). A reserva da AR era relativa, pois, por virtude do artº 164º todas as matérias da exclusiva competência deste órgão podiam ser objecto de autorização legislativa concedida ao Governo.

Com estes preceitos pretendia-se, em matérias especialmente sensíveis, rodear a autonomia municipal de maiores garantias perante a legislação governamental.

No que respeita ao Governo e do exercício de funções administrativas a Constituição confiou-lhe competência para superintender na administração autónoma (artº 202º al. d)). Este preceito teve como fonte o projecto de Constituição do CDS (artº 113º nº 8) e foi aprovado por unanimidade da AC durante a apreciação do articulado da Comissão do Poder Político(10). O conteúdo deste poder foi entendido, ainda no domínio do texto primitivo da Constituição (antes da Revisão de 1982) como sendo o correspondente a uma tutela externa visando apenas o cumprimento da lei(11)..

As Regiões Autónomas foi confiado o poder de exercer "poder de orientação e tutela sobre as autarquias locais" (artº 229º nº 1 al. g))(12).

3. O Título VII (Poder Local) da Parte III (Organização do Poder Político) da Constituição; concretização da autonomia municipal

Cabe agora, antes de apreciar o texto final da Constituição, analisar, ainda que de modo sumário, o articulado proposto pela comissão do Poder Local publicado no DAC em suplemento ao nº.101 de 10/1/76 a pags.3308 (1) a (3).

Depois de uma intervenção do presidente da Comissão Aquilino Machado (PS) que relatou o modo como decorreram os trabalhos, salientando a contribuição dada pelo deputado Barbosa de Melo (PPD) que elaborou o anteprojecto, o deputado Pedro Roseta (PPD) fez a leitura do relatório e parecer desta comissão, seguindo-se várias declarações de voto a merecer destaque.

Assim, o deputado do MDP, Alvaro Monteiro, não aprovou o articulado proposto, criticando-o sobretudo por sobrevalorizar as regiões e subalternizar as "organizações populares de base"; parte-se da ideia, diz, de que a "Revolução terminou" com as eleições(13). Por sua vez, Vital Moreira (PCP), aprovando embora, na generalidade, o articulado, manifestou reservas quanto ao regime previsto para as regiões e quanto ao papel das organizações populares de base(14). As regiões, diz, não deveriam ser "autarquias locais", mas "estruturas administrativas de confluência entre a administração municipal e a administração estadual". Alertava nomeadamente contra os perigos de asfixia dos municípios, por um lado, e de "feudalização política do País", por outro. No que respeita às organizações populares, o mesmo deputado gostaria de ver consagrado o "princípio da autonomia das organizações populares" com a atribuição de amplos poderes de intervenção a tais organizações, quer na resolução dos "problemas colectivos das massas populares",

quer no "controle da actividade dos órgãos das autarquias locais", pelo que defendia que deviam ter acesso às estruturas destas. De notar que por "organizações populares" entendia o PCP, não só as comissões de moradores a que se referia o articulado da comissão, mas "outras formas de organização popular" como, por ex., as comissões de trabalhadores ("CTs"), comissões de aldeia, assembleias populares, etc..

A declaração de voto do PPD, pela voz de Barbosa de Melo, enaltecia a importância do articulado que vinha pôr fim a uma situação de longas décadas em que "os órgãos da chamada administração local" constituíam um dos meios de que se servia um centro político único para impor a sua vontade abrindo caminho para uma verdadeira administração local, ou seja, uma "administração autónoma e democrática" em que as populações, por si mesmas ou através dos seus representantes livremente eleitos, tomariam nas próprias mãos "as grandes decisões da vida administrativa local". Nessa mesma declaração de voto, Barbosa de Melo punha algumas reservas quer quanto à criação de um órgão consultivo junto do município e junto da região, quer quanto ao princípio da criação simultânea das regiões(15). A curta declaração de voto do PS, pela voz de Aquilino Ribeiro, punha em destaque que o articulado proposto representava uma opção no sentido de "ver democratizada e vitalizada a intervenção dos cidadãos na vida das autarquias locais", tendo merecido o

voto favorável do PS todos os seus artigos(16). A declaração de voto do CDS, pela voz do seu deputado Oliveira Dias, punha em relevo o facto de o articulado conter "as bases constitucionais para uma profunda modificação da administração local e regional portuguesa" com a devolução às "sedes periféricas" do poder que lhes pertence e pondo fim "a tantos e tantos anos de centralismo político e administrativo" com os inconvenientes daí derivados(17).

A discussão, na generalidade, do articulado revelou mais uma vez a fractura existente entre duas correntes que já se evidenciara, principalmente, no debate da generalidade dos projectos de constituição e que as declarações de voto sobre a matéria do poder local anunciavam. Uma corrente constituída pelo PS, PPD e CDS elogiava o poder local tal como ele se apresentava no articulado, enquanto a outra constituída pelo PCP e MDP punha o acento na pouca atenção dada às organizações populares de base e na inconveniência da criação de regiões como autarquias locais.

Na linha da primeira corrente é de salientar uma intervenção de Jorge Miranda (PPD)(18). Este deputado, depois de lembrar que a expressão "poder local" apareceu na Constituição, por proposta da Comissão de Sistematização, pois não constava de qualquer dos projectos de Constituição com o significado que resulta do articulado(19) e de chamar a atenção para o facto de tal expressão estar em consonância com o princípio da autonomia das autarquias locais

consagrado no artº.6º.(20), pôs em destaque o sentido que deve ser atribuído a este princípio.

Por poder local entende Jorge Miranda um "poder que existe por força da Constituição e garantido pelas suas normas, ao lado do poder exercido pelos órgãos de soberania". Tal poder confere ao Estado um "carácter pluralista", pois, sem pôr em causa a sua unidade essencial, impede que o poder político se esgote nos órgãos do Estado com remissão das autarquias locais para a "mera organização administrativa". Assim, as comunidades locais adquirem "eminente relevância política", não sendo absorvidas pelo Estado mas antes reconhecidas com "elementos fulcrais da sua ordem constitucional". Neste contexto, o poder político "como que compreende soberania e poder local", operando-se uma limitação recíproca. Jorge Miranda considera que a Constituição acolheu, deste modo, uma concepção de democracia entendida como manifestação de vontade do povo, não só a nível dos órgãos de cúpula do Estado, como dos órgãos de base. Considera que "a democracia só pode vingar enquanto se apoiar em fortes instituições municipais e regionais com efectiva participação popular". O poder local é, assim, entendido como "poder democrático exercido a nível das comunidades locais". Por ele exprime-se "uma vida com problemas e aspirações que se não confundem com a vida, os problemas e as aspirações gerais de todo o país". A estruturação desse poder deve ser feita em "coerência com os

princípios democráticos", assim se explicando que se fixem na Constituição "regras fundamentais de organização, tais como a separação e a interdependência entre os órgãos locais, a eleição dos seus titulares (ou, pelo menos, dos titulares dos órgãos deliberativos) por sufrágio universal, directo e secreto e a sua renovação periódica". (...).

Entende ainda Jorge Miranda que deve haver, na Constituição, uma certa flexibilidade no tratamento das matérias do poder local, nomeadamente, no que respeita à sua organização estatutária (p.ex. previsão de diversos estatutos-tipo que as populações possam escolher, tendo em conta as suas condições particulares). Esta mesma flexibilidade deve manifestar-se na existência das autarquias e na delimitação das suas circunscrições, assim como quanto a formas de federação ou associação(21).

De interesse também é a intervenção feita por outro deputado do PPD, Rúben Raposo, que vê no poder local, não um "contra-poder" (ou seja, um poder de sinal contrário ao poder central), mas "democracia de base nas comunidades locais, completando a democracia representativa a nível do aparelho de Estado". Está-lhe subjacente o conceito de descentralização a exigir este a "revisão de todas as competências conferidas à administração central e local, desejando-se que aquela coordene em vez de se impor, e esta deixe de ser meramente executora de linhas superiormente traçadas, evoluindo para verdadeiros níveis de

autogoverno" (22). Trata-se assim de romper com a "tendência centralista", estabelecendo-se um novo modelo político-administrativo assente nos seguintes princípios que caracterizam o poder local: o da autonomia a requerer que "interesses específicos de cada autarquia local" sejam "prosseguidos pelas respectivas populações através de 'órgãos próprios, respectivamente, no domínio administrativo e financeiro"; o da descentralização com a conseqüente "devolução às comunidades locais dos poderes necessários para a defesa dos seus interesses comuns" (...); o da participação democrática, manifestando-se na eleição pelas populações dos órgãos das autarquias locais. Acrescentam-se, ainda, os princípios da eficácia e o da coordenação, o primeiro a exigir que a execução de determinados fins (tarefas) seja transferida para "entidades de âmbito mais amplo", quando sejam mais eficientes e o segundo a pôr limites, "dentro das regras do bom senso" aos excessos da autonomia e da descentralização. Estes dois últimos princípios devem compreender-se dentro do pensamento exposto por este deputado de que o poder local não se apresenta como um "contra-poder" (23).

Nesta mesma linha de esclarecimento sobre o significado do "poder local" na Constituição é de antecipar aqui o que foi dito pelo deputado Barbosa de Melo, ao discutir-se, na especialidade, o artº.1º. do articulado que tinha a seguinte redacção: "a organização democrática do

estado compreende a existência de autarquias locais". Barbosa de Melo considera que há aqui uma melhor explicitação daquilo que se estabelece no nº.1 do artº.6º. dos "Princípios Fundamentais" e que se traduz em dizer-se claramente que "a organização democrática do Estado passa necessariamente pela existência de autarquias locais". Estas, como expressão do poder local, são essenciais à ideia da democracia (24).

As intervenções dos deputados do PCP e do MDP dirigem-se, quase exclusivamente, ao papel que, no seu entender, deveriam ter as "organizações populares de base" especialmente as comissões de moradores e comissões de trabalhadores.

Francisco Miguel (PCP), depois de considerar de muito valor a matéria do poder local e sem negar "a representatividade e a democraticidade dos órgãos eleitos por sufrágio universal", lembra que nesta "votarão cidadãos de todas as classes, trabalhadores que são explorados pelos capitalistas e capitalistas que exploram os trabalhadores e vivem e juntam fortuna à custa dessa exploração". Considera nessa medida que "nas sociedades divididas em classes as eleições podem não ser verdadeiramente democráticas dado que o voto pode manter a exploração do homem pelo homem, sem contribuir para o estabelecimento da verdadeira liberdade", concluindo que não teríamos autarquias "verdadeiramente democráticas", ainda que eleitas por voto universal e

directo. "Só com a participação das massas através de formas de organização popular escolhidas e praticadas" por elas se atingiria a autêntica democracia. Francisco Miguel entende que o projecto da comissão sobre o poder local não atribui às "organizações populares" o papel que elas reclamam na administração local", afirmando que devem ser "reconhecidas a iniciativa e a autonomia dessas organizações, a sua capacidade de se coordenarem entre si, o seu direito de levarem a cabo todas as iniciativas adequadas à realização dos interesses colectivos locais daqueles que nelas se encontram" (25). O mesmo deputado, numa segunda intervenção, insurge-se contra a tentativa de "espartilhar todas estas organizações", como preconiza o projecto. O deputado Álvaro Monteiro do MDP enaltece igualmente a "organização popular unitária", insurgindo-se contra os ataques a elas feito "muitas vezes a coberto de determinados princípios democráticos" ou da "ilegitimidade da sua representatividade" (26).

O articulado da 7ª comissão (Poder Local) submetido à votação na generalidade foi aprovado com dois votos contra do MDP/CDE (27).

O debate na especialidade decorreu sem grande controvérsia, nomeadamente no que respeita à matéria da autonomia municipal. Discussão acesa houve sim quanto à apresentação de candidaturas para os órgãos das autarquias locais, sendo rejeitada uma proposta que abria caminho para

apresentação de candidaturas pelas comissões de moradores(28). Debate vivo houve ainda quanto "à criação de autarquias regionais" tendo os deputados Vital Moreira (PCP) e Alvaro Monteiro (MDP) repetido advertências contra os perigos que das mesmas poderiam resultar(29). Os mesmos partidos (PCP e MDP) pretenderam ampliar o papel das organizações populares de base territorial apresentando propostas de emenda que foram rejeitadas(30). A este propósito, Barbosa de Melo quis deixar bem claro que concebia tais organizações numa "função adjuvante" dos órgãos representativos da autarquia local, não se tratando por isso de constituir uma estrutura geral paralela à estrutura administrativa a definir na constituição.

Deste modo o articulado proposto pela comissão passou sem alterações significativas para o texto constitucional. Teremos ocasião de analisar, mais detalhadamente, tais preceitos, principalmente os que respeitam aos Princípios Gerais e ao "Município" pelo que nos limitamos, agora a fazer uma breve referência aos preceitos fundamentais nesta matéria. Assim, o princípio da descentralização administrativa como indicador das atribuições das autarquias locais e da competência dos seus órgãos (artº.239º.); a consagração de património e finanças próprios (artº.240º.); o estabelecimento de uma assembleia deliberativa e de um órgão colegial executivo perante ela responsável na organização das autarquias, bem como a

determinação de que a assembleia seria constituída através de eleições por sufrágio universal, directo e secreto (artº.241º.); a atribuição do poder regulamentar (artº.243º.); e a organização de um quadro geral de funcionários para coadjuvar as autarquias locais (artº.244º.). No que toca ao município, anote-se a consagração da eleição directa para a constituição do órgão executivo colegial (Câmara Municipal) (artº.252º.); o estabelecimento de um órgão consultivo, o conselho municipal (artº.253º.); e a participação por direito próprio nas receitas dos impostos directos (artº.255º.).

4. A revisão Constitucional de 1982: reforço da autonomia municipal

Antes de analisar mais detalhadamente o significado dos preceitos da nossa Constituição sobre a autonomia municipal importa fazer uma referência à revisão constitucional de 1982.

A matéria da autonomia das autarquias locais e nomeadamente dos municípios sofreu na 1ª. Revisão Constitucional (Lei nº. 1/82 de 30 de Setembro) algumas sensíveis modificações que se traduziram, de um modo geral, no reforço da respectiva autonomia.

Assim, no que toca à AR, alargou-se a matéria de reserva legislativa(31) passando a ser da exclusiva

responsabilidade daquele órgão (artº 167º) a legislação sobre as eleições titulares dos órgãos do poder local (al. f)), o estatuto dos titulares dos órgãos do poder local (al. g)), o regime de criação, extinção e modificação territorial das autarquias locais (al. j)) e sobre consultas directas aos eleitores a nível local (al. l)); ao mesmo tempo, confiou-se à AR poder para legislar, salvo autorização concedida ao Governo (artº 168º), sobre o regime geral de elaboração e organização dos orçamentos das autarquias locais (al. f00, estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais (al. r))(32) e a participação das organizações populares de base no exercício do poder local (al. s))(33).

Este alargamento dos poderes legislativos reservados da AR, quer sob a forma de reserva absoluta ou de reserva relativa, significou uma limitação do poder legislativo do governo e assim, em princípio, uma maior protecção da autonomia local.

Em sede de poderes do Governo sobre as autarquias locais no exercício de funções administrativas a Constituição revista limitou-os ao exercício da tutela (artº 202º al. d)), com o alcance que resulta do artº 243º da CRP, eliminando assim a referência ao poder de superintendência que passou a caracterizar a relação do Governo com a administração indirecta do Estado.

Quanto às Regiões Autónomas (artº 229º) a revisão eliminou a referência ao poder de orientação sobre as autarquias locais mantendo apenas o poder de tutela (al. h)) e confiou-lhes o poder de criação e extinção de autarquias locais, bem como o de modificar a respectiva área, mas sempre nos termos da lei (al. g)). Esta lei é, por força do artº 167º al. j) da exclusiva competência (reserva absoluta) da AR.

Finalmente no que diz respeito às normas que constituem o Título VII (Poder Local) da Parte III da CRP houve também significativas alterações.

Assim, a tutela administrativa que, nos termos da primitiva redacção do nº.1 do artº.243º., seria exercida "segundo as formas e os casos previstos na lei" passou a consistir apenas "na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos", sendo "exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei". Por outro lado, enquanto o artº.244º. nº1, na sua redacção inicial, previa apenas a existência, na dependência do ministério competente, de "um quadro geral de funcionários, incluindo técnicos das especialidades de interesse para a administração local", com finalidade de coadjuvar as autarquias locais, a redacção resultante da revisão constitucional dispõe que "as autarquias locais possuem quadros de pessoal próprio, nos termos da lei". A revisão constitucional veio, além disso, permitir a realização, por

parte dos órgãos das autarquias locais, de "consultas directas aos cidadãos eleitores recenseados na respectiva área, por voto secreto, sobre matérias incluídas na sua competência exclusiva, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer" (artº.251º., nº.3). O poder regulamentar que era atribuído especificamente às assembleias das autarquias passou a ser, na nova redacção do artº.242º., atribuídas às autarquias sem distinção do órgão.

No que toca aos municípios, a sua criação ou extinção bem como a modificação da respectiva área passou a ser precedida da consulta dos órgãos das autarquias abrangidas (artº.249º.). Por sua vez, o Conselho Municipal de órgão obrigatório que era passou a ser facultativo (artº.250º.). Foi também suprimido o nº.2 do artº.254º. que admitia a possibilidade de a lei estabelecer a obrigatoriedade da federação de municípios.

N O T A S

- (1) DAC, 7/8/75, p.693
- (2) José Tengarrinha, DAC, 1/8/75, p.604
- (3) José Tengarrinha, DAC, 1/8/75, p.605
- (4) DAC, 9/8/75, p.748. A esta sessão faltaram os deputados do MDP/CDE (p.759)
- (5) DAC, 9/8/75, p.746
- (6) Pedro Roseta, DAC, 9/8/75, p.749
- (7) Vital Moreira, DAC, 9/8/75, p.750
- (8) DAC, 9/8/75, p.751.
- (9) Projecto do PPD (artº 109º al.s d) e e)), DAC, 9/7/75, p.296(15); artº 53º al.s e) e f) do articulado proposto pela 5ª Comissão (organização do Poder Político), DAC, 22/11/75, p.2812; este artigo 53º foi aprovado por unanimidade (DAC, 11/3/76, pp.3867/3868).

- <10> DAC, 13/03/76, p.3941.
- <11> J.Baptista Machado, Participação..., pp.13 e sgs.
- <12> Este preceito foi aprovado por unanimidade na apreciação do articulado proposto pela Comissão "Açores e Madeira" (DAC, 25/3/76, pp.4138 e 4150)
- <13> Álvaro Monteiro, DAC, 13/11/75, p.3328, I e II
- <14> Vital Moreira, DAC, 13/ /76, pp.3328, II e 3329, I
- <15> Barbosa de Melo DAC, 13/1/76, p.3329
- <16> Aquilino Ribeiro, DAC, 13/1/76, p.3330.
- <17> Oliveira Dias, DAC, 13/1/76, pp.3327/3328
- <18> Jorge Miranda, DAC, 15/1/76, p.3369
- <19> O projecto do MDP/CDE falava em órgãos do "poder local", mas num sentido centralista de órgãos locais do Estado (DAC, 15/1/76, p.3369, I)

- (20) Jorge Miranda preferia a designação "comunidades locais", tal como se dizia, aliás, no projecto do seu partido, (DAC, 15/1/76, p.3369, I)
- (21) Jorge Miranda, DAC, 15/1/76, pp.3369 e sgs.
- (22) Rúben Raposo, DAC, 15/1/76, pp.3372 e sgs. De notar que este deputado como também Jorge Miranda fazem referências positivas às organizações populares de base, sem contudo questionar o princípio da eleição como critério das escolhas dos órgãos das autarquias locais, afastando a tentação de uma concepção neo-corporativista (DAC, 15/1/76, p.3370).
- (23) Rúben Raposo, DAC, 15/1/76, p.3372.
- (24) Barbosa de Melo, DAC, 15/1/76, p.3391.
- (25) Francisco Miguel, DAC, 15/1/76, pp.3379 e sgs.
- (26) Álvaro Monteiro, DAC, 15/1/76, pp.3389, I.
- (27) DAC, 15/1/76, p.3390, II
- (28) DAC, 15/1/76, pp.3394 e sgs e 3425.

- (29) DAC, 17/1/76, pp.3459 e 3461
- (30) DAC, 17/1/76, pp.3467 e sgs.
- (31) Após a revisão passou a haver um domínio de reserva absoluta de competência legislativa da AR (artº 167º) e outro de reserva relativa (artº 168º).
- (32) Na versão inicial da Constituição falava-se em legislar sobre a "organização das autarquias locais" (al. h) do artº 167º).
- (33) Corresponde este último preceito à al. i) do artº 167º na redacção primitiva.

Capítulo III - O SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA MUNICIPAL

1. O princípio da autonomia das autarquias locais do artº.6º., nº.1 da CRP: sua importância

O conceito de autonomia municipal na CRP é o resultado de uma interpretação da Constituição que tem em conta não só os diversos preceitos (e não são poucos) que dizem respeito à matéria da administração local como os princípios estruturantes do mesmo diploma.

O preceito nuclear sobre a autonomia municipal é o nº.1 do artº.6º. a que, por diversas vezes, fizemos referência e que dispõe do seguinte modo: "O Estado é unitário e respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública".

Este preceito deve ser conjugado com o Tít.VII (Poder Local) da parte III (Organização do Poder Político) da CRP que, como que explicita o que deve entender-se por autonomia das autarquias locais (cfr. infra nº 3). A leitura deste artigo obriga-nos, desde logo, a ter em conta um preceito similar da Constituição Italiana que, por certo, os membros da Comissão de "Princípios Fundamentais" tiveram em mente. Diz assim: "A República una e indivisível reconhece e

promove as autonomias locais; actua nos serviços que dependem do Estado a mais ampla descentralização administrativa; adequa os princípios e os métodos da sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização" (artº.5º.). Este artigo integra-se também nos "Princípios Fundamentais" da Constituição Italiana, e entende-se em Itália que ele constitui a chave da interpretação da noção de autonomia na CI(1).

O artº.6º., nº.1 da .CRP levanta problemas de interpretação ao colocar, lado a lado, o princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública, ambos "respeitados" pelo Estado unitário. A dificuldade está principalmente em saber o que deve entender-se por princípio da descentralização democrática da administração pública. Desde logo, poderia ser-se tentado a dizer que a descentralização democrática da administração pública outra coisa não é que o outro nome da autonomia das autarquias locais e isto porque esta constitui, sem dúvida, descentralização democrática da administração pública, entendida esta como atribuição ou reconhecimento do exercício de administração pública a entes territoriais dotados de órgãos eleitos e, por isso, democráticos. Só que a ser assim não se compreenderia bem, pelo menos em princípio, a sua inclusão neste preceito. Era uma repetição não justificada.

Por outro lado, se tivermos em conta o artº.5º. da CI verificamos que a descentralização ("descentramento"), que nele se consagra, se refere aos serviços que dependem do Estado o que nos leva para o campo da administração indirecta deste. E então teríamos de concluir que, com tal preceito, se quis estabelecer um modelo de administração pública descentralizada. Ou seja, a Constituição "quer" não uma administração pública estruturada segundo o princípio da hierarquia (administração directa) mas uma administração pública exercida por entes públicos com personalidade jurídica própria.

De qualquer modo - e a ser assim - fica por esclarecer o que se quer dizer por descentralização "democrática" da administração pública. Afastada a ideia de que se quis preceituar que os entes de administração pública descentralizados fossem dotados de órgãos eleitos pelos cidadãos utentes, resta ponderar se não se quis, com tal palavra, estabelecer que os cidadãos utentes dos serviços públicos deveriam participar na sua gestão. Esta ideia encontra apoio no artº.267º., nº.1 da CRP, ao determinar-se que "a Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações populares de base ou outras formas de representação democrática" (2).

Assim, a expressão "democrática" deve ser interpretada no sentido de aproximação dos serviços aos cidadãos com a consequente quebra das barreiras burocráticas, ou seja, daquilo que se pode chamar fomento da participação dos cidadãos na administração pública(3). Concluindo, deverá entender-se que o princípio da descentralização democrática da administração pública não é a outra face do princípio da autonomia das autarquias locais. Visa antes essencialmente a administração indirecta do Estado.

Ultrapassada a dificuldade de interpretação que a simples leitura do nº.1 do artº.6º. suscita, como acabamos de ver, demoremo-nos agora no princípio da autonomia local e, mais concretamente, da autonomia municipal. O que significa ele no contexto da Constituição?

Significa essencialmente que o respeito pela autonomia das autarquias locais é um princípio essencial da organização do Estado (unitário) e que por isso tal autonomia (até então inexistente) tem de ser restituída às autarquias locais. Mais ainda: uma vez que o princípio da autonomia é um princípio fundamental da Constituição, constituindo mesmo um limite material de revisão (artº 290º al.o)) a autonomia não deve só ser restituída como consolidada. Não é um qualquer conteúdo, nomeadamente uma autonomia de conteúdo mínimo mas o máximo de autonomia

dentro do respeito pelo Estado unitário. Este máximo de autonomia torna-se ainda mais compreensível à luz de outros princípios fundamentais (caracterizadores) da CRP, como veremos de seguida.

2. A autonomia local e os princípios caracterizadores do ordenamento constitucional de 1976: a dignidade da pessoa humana e a soberania popular.

Revela-se, a este respeito, da maior utilidade a leitura dos três primeiros artigos da CRP.

Diz o artº.1º. que "Portugal é uma República soberana baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes"(4). Por sua vez, estabelece o artº.2º. que "a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseada na soberania popular, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais e no pluralismo de expressão e organização política democrática(...)"(5). Ainda o artº.3º., nº.1 fixa de modo claro que "a soberania, uma e indivisível, reside no povo que a exerce segundo as formas previstas na Constituição(6).

Em todos estes artigos, se bem repararmos, há uma referência explícita à vontade do povo como fundamento da ordem constitucional. No artº.1º. diz-se que "Portugal é uma

República soberana(7) baseada na vontade popular; no artº.2º. estabelece que a República Portuguesa é um Estado de direito democrático baseado na soberania popular e no artº.3º., nº.1 esclarece-se que a soberania (una e indivisível) reside no povo que a exerce segundo as formas previstas na Constituição. Esta vontade do povo não assume, por sua vez, um carácter ilimitado ou discricionário (artº.3º., nº.1) mas está vinculada à dignidade da pessoa humana (artº.1º.), ao respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais (dos cidadãos) e ao "pluralismo de expressão e organização política democráticas" (artº.2º.).

Ainda importa referir, para uma boa ponderação desta matéria, o artº.10º. que determina que o povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico e das demais formas previstas na Constituição(8). E o artº.9º. que considera tarefas fundamentais do Estado para além da garantia de independência política, a garantia dos direitos e liberdades fundamentais, a defesa da democracia e a promoção do "bem estar e qualidade de vida do povo", bem como a igualdade real entre os portugueses e a efectivação dos direitos económicos sociais e culturais. Assim se compreende que a República Portuguesa seja caracterizada como "um Estado de Direito Democrático" (artº.2º.).

É conjugando estes preceitos que deve procurar-se encontrar o sentido da autonomia municipal consagrado no

artº.6º.. O respeito pela autonomia das autarquias locais e, assim, pela autonomia municipal está, desde logo, directamente vinculada ao respeito pela dignidade da pessoa humana (artº.1º.) e pela soberania popular (artº.2º. e 3º.).

Isto obriga-nos a considerar, ainda que brevemente, o que deve entender-se por dignidade da pessoa humana e por soberania do povo. A dignidade da pessoa humana significa que cada pessoa tem valor por si e, de tal modo forte, que não pode ser instrumentalizado pelo Estado ou por qualquer poder público. A pessoa é a antítese da coisa. O Estado existe para servir a pessoa humana (toda e qualquer pessoa humana) não para se servir dela.

A pessoa humana, anote-se por outro lado, não pode ser vista isoladamente, como um indivíduo ao qual tudo se subordina mas como membro de grupos sociais mais vastos (v.g. a família, a autarquia local, o Estado) contribuindo para o bem comum (o bem de todos). Bem comum que é, antes de mais, registe-se, o respeito pelos direitos fundamentais de toda e cada uma pessoa humana. Aliás, a eminente dignidade da pessoa manifesta-se no facto de a Constituição, após a enunciação dos princípios fundamentais, consagrar a Parte I aos direitos e deveres fundamentais. Trata-se de uma parte extensa e desenvolvida da Constituição, como que a sua parte material nuclear. Esta parte engloba 69 artigos divididos por vários títulos e subdivididos em capítulos. De tais preceitos importa salientar os referentes aos "direitos,

liberdades e garantias pessoais" que constituem o comando dirigido essencialmente ao Estado para respeitar a pessoa humana. De referir ainda os "direitos, liberdades e garantias de participação política" (cap. II) que conferem aos cidadãos "direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos" (9). O Tit. III "direitos e deveres económicos, sociais e culturais" parte da verificação historicamente comprovada que o respeito pela dignidade da pessoa humana não fica assegurado só pelo facto de se impor limites à intervenção do Estado na esfera pessoal do cidadão, tornando-se necessário, na moderna sociedade técnica, uma actuação positiva do Estado com a finalidade de assegurar a todos os cidadãos e, conseqüentemente, aos mais necessitados, aqueles meios sem os quais não existe dignidade da pessoa humana (assim, o direito ao trabalho, à segurança social, assistência na doença, habitação, ambiente e qualidade de vida, protecção da família, dos deficientes, terceira idade, educação e cultura, etc.).

Paira aqui sempre a ideia de que a pessoa humana é a razão de ser de toda a estrutura política, não como um agente passivo, mas como elemento activo da mesma. O cidadão tem deveres para com o seu semelhante, para com a comunidade de que faz parte, utilizando, nomeadamente, as estruturas políticas que, por isso, estão ao seu serviço. Estas considerações sobre a dignidade da pessoa humana

constitucionalmente apoiadas são fundamentais para entendermos devidamente o conceito de soberania popular (soberania do povo, vontade popular).

A dignidade da pessoa humana fundamenta e baliza a ideia de soberania popular. A dignidade da pessoa constitui o sustento da ideia de soberania popular. Isto compreende-se mais claramente se tivermos em conta que esta ideia se constituiu historicamente em oposição à ideia de soberania de monarca absoluto ("soberano"). Já não se aceita que o poder político supremo, dentro do Estado, tenha como fonte a vontade do monarca - pessoa situada acima de todas as outras, podendo impor, em última instância, a sua vontade - defendendo-se antes que todas as pessoas são iguais e que, por isso, o poder supremo de mandar só pode resultar da vontade livremente aceite dos cidadãos que constituem o Estado.

Esta ideia da igualdade fundamental de todas as pessoas, que tem como pressuposto a ideia de uma eminente dignidade de todas elas, vai implicar uma consideração, em termos radicalmente novos, do exercício do poder político e, assim, da soberania. Na verdade, sendo todos os cidadãos, dentro do Estado, iguais, nenhum se pode arrogar o domínio sobre os outros. O exercício do poder tem de ser livremente consentido e tem como limite intrínseco o respeito pela pessoa humana. Importa acentuar este último aspecto, pois ele constitui a barreira contra quaisquer pretensões

totalitárias do poder constituído num determinado momento. Se os órgãos do poder pudessem (tivessem o direito de) violar os direitos fundamentais de qualquer cidadão, então violar-se-ia o princípio da igualdade que está na base da nova concepção do poder político. Dito de outro modo, com a passagem da soberania (poder que não conhece outro superior) das mãos de "soberano" (monarca) para as mãos do povo, operou-se uma mudança da natureza do poder político supremo(9a). Já não há lugar para a invocação de um poder absoluto de mandar, mas apenas para o exercício de um poder que tem por finalidade servir o bem comum dos cidadãos, o que exige, repete-se, o respeito pelos seus direitos fundamentais. Trata-se de um poder que, por ser exercido para o bem de todos os membros da comunidade estadual, é, desde o princípio, incompatível com a violação dos direitos fundamentais de qualquer deles. Pelo contrário, a razão de ser de tal poder é a promoção de tais direitos.

Este modo de entender a soberania popular permite-nos afirmar que a vontade do povo manifestada, nomeadamente, através de eleições não pode, sem quebra da sua razão de ser, estabelecer um regime violador dos direitos fundamentais da pessoa humana. Se tal sucedesse seria posto em causa o fundamento da soberania popular, ou seja, a eliminação do poder absoluto do monarca e o estabelecimento de uma soberania baseada na essencial igualdade de todos os cidadãos. Se tal sucedesse, insiste-

-se, regressar-se-ia a um sistema político que se pretendeu liquidar. Ele não ressurgiria, certamente, sob a forma do monarca absoluto, mas sob a forma do poder ditatorial apoiado, quer na força militar, quer num partido único que lhe servisse de suporte. Deixaria, numa palavra, de haver soberania popular. Daí que a limitação do poder dos órgãos políticos seja uma preocupação constante dos ordenamentos constitucionais que se alicerçam na dignidade da pessoa humana e na vontade popular.

Este raciocínio conduz-nos para lugares próximos da autonomia local(10). E isto por várias razões. Uma delas é a de que uma forma segura de limitar o poder dos órgãos políticos por parte do povo é não abrir mão de todo o poder em favor de um centro único. Tal constituiria um grande risco pois, embora esse poder estivesse sob controle, a todo o momento a ligação de controle poderia ser cortada e a tentação para tal seria tanto mais forte quanto maior fosse o poder acumulado num centro. Por isso, a distribuição do poder em sentido horizontal e em sentido vertical surge como uma forma eficaz de limitação dos perigos de hegemonia do poder. Por outro lado, o poder está mais controlado quando está mais próximo dos cidadãos. Assim, só deve ser confiado a um centro único ou a centros afastados dos cidadãos, o poder que não pode ser exercido eficientemente a nível mais próximo.

E aqui surge com toda a sua dimensão e significado a noção de poder local(11). Ele constitui uma parcela do poder do povo exercido próximo deste e, por isso, com a possibilidade de um maior controle. Este poder, como todo o poder de natureza política, tem por finalidade o bem comum das pessoas por ele abrangidas.

Importa afirmar a este propósito que o facto de se tornar necessário limitar o poder exercido por órgãos políticos não significa que o governo por estes exercido seja um governo mínimo. As condições da sociedade do nosso tempo exigem um governo fornecedor de serviços, um governo com largo campo de actuação numa sociedade cada vez mais complexa. Mas tal não deve ser óbice ou argumento para impedir uma separação horizontal e vertical dos poderes, sem o qual o risco de "re-criar" um soberano, que não o povo, é enorme. Tal separação continua a ser cada vez mais necessária, não excluindo uma também necessária articulação entre todos estes órgãos, articulação que tem de ser compreendida e aceite à luz da ideia de que todos os órgãos do poder político (de maior ou menor relevância) concorrem a seu modo para o mesmo fim: o melhor bem comum da sociedade.

Ainda duas notas complementares sobre o significado da autonomia prevista no artº.6º.. Diz-se nele, por um lado, que "o Estado é unitário". Isso significa que o Estado português assume a forma de uma Estado não federal. Por

outro lado, o conceito de Estado aqui utilizado é-o no seu sentido mais amplo de Estado-comunidade(12). Aliás, este sentido torna-se ainda mais evidente se tivermos em conta o artº.237º. que está intimamente relacionado com o artº.6º.. Diz-se aí, com efeito, que "a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais".

3. A explicitação do conceito de autonomia efectuada no Tít.VII da Parte III da CRP (Poder Local)

Mas que significado concreto tem a autonomia das autarquias locais ou "autonomia local"?(13) Significará a consagração do princípio da descentralização administrativa territorial?

Não é possível avançar na compreensão do princípio da autonomia sem ter em conta duas notas: a primeira é a de que ele constitui um princípio fundamental da Constituição e que é assim o princípio-chave da administração local; a segunda é a de que o princípio se explicita e concretiza de um modo denso e amplo(14) no Tít.VII da Parte III da CRP. Isto mesmo obriga-nos a reflectir no significado da localização constitucional desta matéria. Não só o princípio da autonomia local (artº.6º.) está colocado, como vimos, em sede de "Princípios Fundamentais" da Constituição, como a concretização do mesmo está situada na parte referente à

"Organização do Poder político" (Parte III). Esta parte começa com um título dedicado aos "Princípios Gerais" na matéria e prossegue com títulos dedicados aos órgãos de soberania (Tít.s II, III, IV e V), às Regiões Autónomas (VI) e ao Poder Local (VII). Completam esta Parte um título dedicado à Administração Pública (VIII) e outro dedicado à Defesa Nacional (IX). Ora, é o Tít.VII sobre o Poder Local que nos merece uma reflexão atenta. Ele leva-nos a fazer, desde logo, um esforço de relacionação entre o conceito de poder local e o de autonomia das autarquias locais. Ora, ao lermos os diversos preceitos que constituem o Tít.VII e, de um modo especial, os que compõem os "Princípios Gerais" (Cap. I) do Poder Local vemos que eles se referem às autarquias locais e consagram preceitos que constituem elementos da autonomia local. Aliás, alguns desses artº.s fazem expressamente referência à autonomia local (artº.s 243º., nº.2 e 244º., nº.3).

O poder local acaba por ser o outro nome (a outra face) da autonomia local ou da autonomia das autarquias locais, tendo a vantagem de exprimir que esta se traduz num poder político, ou seja, que constitui manifestação do poder do povo. Trata-se, por essa forma, de um limite ao poder central, ao poder do Estado-aparelho e isto porque as leis dos órgãos de soberania têm de respeitar a autonomia das autarquias locais e ainda porque uma parte significativa da administração pública tem de ser confiada às autarquias

locais. Dissemos que se trata de um limite ao poder do Estado-aparelho mas não de um limite ao poder do povo, pois este não se exerce só a nível central pelos órgãos de soberania, mas a nível local pelos órgãos do poder local e regional(15).

Mas em que consiste afinal a autonomia local que o Tít.VII (Poder Local) explicita? Consiste, desde logo, por força do artº.111º., num poder político que pertence ao povo e que este exerce nos termos referidos no Tít.VII. Tal poder político exerce-se a nível local e através de instituições que são as autarquias locais(16).

Diz-nos o nº.2 do artº.237º. da CRP que autarquias locais "são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas". Tais pessoas colectivas, concretiza o artº.238º. nos seus nº.s 1 e 2, são as freguesias e os municípios em todo o território do Estado português e as regiões administrativas (a criar) no continente. Outras formas de organização territorial autárquica poderão ser estabelecidas por lei (reserva absoluta da AR quanto ao regime de criação - artº.167º. al.j)) nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, tendo em conta as suas condições específicas(17). Pela leitura destes artºs concluímos que a autonomia local que a Constituição protege actualmente é a das freguesias e dos municípios (uma vez que as regiões administrativas ainda não foram criadas). Da

mesma leitura fica-nos a ideia - a merecer ulteriormente melhor atenção - que a prossecução "de interesses próprios das populações respectivas" é o objectivo da acção das autarquias locais.

O artº.239º. consagra o princípio da descentralização administrativa como critério para a regulação das atribuições das autarquias locais e para a competência dos seus órgãos. O que deve entender-se por descentralização administrativa para além da necessária devolução de poderes da Administração Central para as autarquias locais é assunto a precisar melhor mais adiante e em conexão com a finalidade das autarquias locais(18).

O artº.240º. consagra um elemento fundamental da autonomia local. Esta não existiria se as autarquias locais chamadas a exercer a sua acção, no contexto de uma administração pública cada vez mais complexa e custosa, não dispusessem de meios financeiros para levar a cabo as suas tarefas. A autonomia local implica autonomia financeira.

A autonomia local assume na Constituição a forma de uma democracia a nível de base e, assim, as autarquias locais terão como órgãos fundamentais uma assembleia eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos residentes, dotada de poderes deliberativos e de um órgão colegial executivo(19) perante ela responsável (artº.241º.). O carácter democrático ligado à ideia de que o povo é o titular do poder político e o exerce nas formas previstas na

Constituição (artos 10º., 111º. e 3º. da CRP) resulta ainda do nº.3 do artº.241º., ao estabelecer "consultas directas" aos eleitores sobre matérias incluídas na sua competência exclusiva.

A autonomia local implica (exige) ainda a dotação de poder regulamentar (artº.242º.) às autarquias(20). Poder cujo âmbito se circunscreve à esfera de acção das autarquias locais respectivas e assim terá de ter em conta os limites constitucionais, legislativos e ainda o poder regulamentar das autarquias de grau superior (v. g. municípios em relação às freguesias) ou das autoridades com poder tutelar (Governo no Continente, Governo Regional nas Regiões Autónomas).

O artº.244º.(21) determina - o que se reveste de muita importância para a autonomia - que as "autarquias locais possuem quadros de pessoal próprio, nos termos da lei" (nº.1), estabelecendo ainda que, sem prejuízo da autonomia respectiva, a "lei define as formas de apoio técnico e em meios humanos do estado às autarquias locais" (nº.3).

Os preceitos que acabam de ser mencionados ligados entre si (formando um conjunto) dão uma ideia do que deve entender-se por autonomia local e assim municipal. Esta traduz-se desde logo, numa situação especial das autarquias locais particularmente em relação ao Estado entendido como pessoa jurídica (Administração Central). Tal situação manifesta-se numa relação de não subordinação das autarquias

locais em relação ao Estado-Administração. As autarquias locais não são prolongamentos da Administração Central do Estado, formando antes parte de um conjunto mais amplo que é a Administração Pública no seu sentido mais vasto, a qual abrange não só a administração directa e indirecta(22) do Estado, como a administração exercida pelas associações públicas(23) e pelas autarquias locais de uma forma autónoma (é a administração autónoma).

Compreende-se bem que se afirme que gozam de autonomia entes públicos territoriais dotados do conjunto de poderes constitucionalmente garantidos que já mencionámos e aqui repetimos de forma sucinta. São eles:

- O poder de dispor de órgãos próprios eleitos democraticamente;
- O poder de dispor de património e finanças próprias;
- O poder de dispor de um quadro de pessoal próprio;
- O poder regulamentar próprio;
- O poder de exercer sob responsabilidade própria um conjunto de tarefas adequadas à satisfação dos interesses próprios das populações respectivas.

Este conjunto de poderes que nos faz recordar o feixe de poderes a que a doutrina alemã correntemente se refere ao falar da autonomia municipal ("Hoheitsrechte")

garante à administração local uma situação de não submissão em relação à administração do Estado (assim, órgãos eleitos, património e finanças próprias, poder regulamentar, quadro de pessoal, poder de tomar decisões sem sujeição a um controle de mérito). Eles constituem aquilo a que poderíamos chamar a vertente defensiva da autonomia municipal. Por outro lado, esta manifesta-se no exercício de um conjunto importante de tarefas de administração pública as quais constituem aquilo a que poderíamos chamar a sua vertente ofensiva. Importa salientar este último aspecto: autonomia sem exercício, sob responsabilidade própria (sem livre administração), de um conjunto significativo de assuntos seria um elemento puramente decorativo. A autonomia exige que os municípios sejam dotados de um vasto conjunto de competências que permitam afirmar que lhes cabe, no conjunto global das tarefas de administração pública, um papel que não pode, de nenhum modo, ser menosprezado.

4. Elementos caracterizadores da autonomia municipal

Detenhamo-nos, agora, com mais pormenor nos elementos caracterizadores da autonomia dos municípios tendo em conta não só os preceitos constitucionais e a legislação publicada em desenvolvimento desses preceitos mas também a

doutrina e a realidade político-administrativa dos nossos dias.

a) A democracia local: eleição dos órgãos e referendo local

A eleição dos órgãos das autarquias locais foi sempre uma reivindicação fundamental em matéria de autonomia local e, assim, municipal.

É certo que a eleição dos respectivos órgãos não é do ponto de vista estritamente jurídico o único processo de garantir a não dependência dos órgãos das autarquias locais perante a administração estadual(24). Porém, a eleição é, num Estado de estrutura democrática, ou seja, baseado na soberania popular, o processo próprio para o preenchimento dos órgãos das autarquias locais. Mais do que isso é o único processo legítimo podendo dizer-se que não há autonomia (ou descentralização territorial) verdadeira sem eleição dos órgãos das autarquias locais pelos respectivos residentes(25).

O princípio da eleição dos órgãos está plenamente consagrado não só na Constituição da República Portuguesa (artºs 116º, 237º nº 2, 241º nºs 1 e 2 e ainda, no que toca especificamente aos municípios, artºs 251º e 252º) como na lei ordinária (D.L. nº 701-A/76 de 29/9, D.L. nº 701-B/76 de 29/9, D.L. nº 759/76 de 21/10 e Lei nº 14-B/85 de 10/7) e em

termos tais que permitem afirmar que, neste momento, a autonomia local e nomeadamente, municipal não sofre qualquer entorse (26).

A democracia local resulta não só do princípio eleitoral, que acabamos de mencionar, como da consagração do referendo. Dispõe, com efeito, o nº 3 do artº 241º da CRP que os "órgãos das autarquias locais podem efectuar consultas directas aos cidadãos eleitores recenseados na respectiva área, por voto secreto, sobre matérias incluídas na sua competência exclusiva" (...). Admite-se, assim que, sobre questões de especial interesse para a comunidade local (só neste caso existe uma motivação para o referendo) se proceda a consultas directas à população que, desse modo, é chamada não só a uma participação mais intensa na vida local como a conferir uma maior legitimidade às decisões que sobre tais questões forem tomadas. Note-se, contudo, que houve larga discussão na Assembleia da República, quer no Plenário, quer na Comissão Eventual de Revisão Constitucional, sobre o âmbito de tais consultas. Foi rejeitada uma proposta que estendia o âmbito da consulta popular a todas as questões de "relevante interesse local", sendo aprovada uma outra que o restringia às matérias de competência exclusiva dos órgãos das autarquias locais.

O texto aprovado - tendo em atenção os termos do debate ocorrido - parece ter querido limitar o referendo local àquelas questões que os órgãos das autarquias possam

decidir por si, mas que entendam dever consultar a população (aumentando desse modo a legitimidade da decisão) e afastar, do mesmo passo, consultas sobre matérias que embora pudessem ser consideradas de relevante interesse local tivessem ao mesmo tempo interesse nacional e fazer entrar por esta porta a ideia do referendo nacional (p.ex., estendendo o referendo local a todos os municípios do país), que os deputados da Assembleia da República tinham pouco antes rejeitado(27).

Isto parece afastar a consulta sobre matérias que, possuindo embora um interesse local, não caibam no poder de decisão dos órgãos autárquicos. De qualquer modo é preciso não esquecer que os "casos", os "termos" e a "eficácia" das consultas directas aos eleitores depende de "lei a estabelecer". Tal lei, que é da competência exclusiva da Assembleia da República (reserva absoluta), nos termos da al. 1) do nº 1 do artº 167º, ainda não foi publicada. Só depois será possível verificar até que ponto uma instituição típica da democracia directa (o referendo) penetra na nossa vida político-administrativa local e se articula com o sistema de democracia representativa que neste domínio impera(28).

b) Património e finanças próprias

Uma das formas mais eficazes de limitar a autonomia municipal ou de reduzir a uma aparência consiste em colocar

os municípios numa situação de dependência financeira - e mesmo patrimonial - em relação ao Governo.

Se os municípios para desenvolver a sua actividade necessitarem que o Governo lhes forneça meios financeiros, nomeadamente através de dotações especiais, e se o Governo tem o poder de atribuir tais meios conforme entenda ser mais conveniente, então a autonomia não existe.

A autonomia financeira é indispensável à autonomia municipal. Ela consiste não só no facto de os municípios disporem de receitas próprias, contando-se entre estas as provenientes do exercício de um poder tributário, dentro dos limites definidos pela lei, mas também de participarem nas receitas do Estado e na atribuição de dotações globais calculadas segundo regras estabelecidas por lei para todos os municípios. Ou seja, consiste no facto de os municípios disporem, por força da lei e, por isso mesmo, fora da dependência do Governo, de meios financeiros adequados à prossecução das suas tarefas administrativas.

Historicamente a reivindicação pela autonomia financeira andou sempre de par com a reivindicação pela autonomia municipal, sendo tal facto particularmente evidente na administração municipal portuguesa, como vimos(28a).

Esta matéria tem sido objecto de viva discussão em Portugal após a consolidação do regime democrático resultante da Revolução de 1974 tendo-se já sucedido três

leis ordinárias sobre a matéria: Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro, Decreto-Lei nº 98/94 de 29 de Março e Lei nº 1/87 de 6 de Janeiro, actualmente em vigor. Todas elas procuraram concretizar o disposto no artº 240º e, quanto aos municípios, o artº 255º da CRP.

Um dos preceitos mais importantes da lei actual é o que determina que sempre que "por lei for conferida qualquer nova atribuição ou competência aos municípios, o Orçamento do Estado deve prever a verba necessária para o seu exercício" (artº 3º nº 1). Na verdade, uma forma historicamente comprovada de asfixiar a autonomia municipal consistia em conferir aos municípios tarefas que implicavam despesas sem os correspondentes meios financeiros.

Outros preceitos fundamentais são os que regulam as receitas dos municípios (artº 4º) notando-se aqui que o produto de vários impostos estaduais passou a ser entregue aos municípios em que os mesmos eram cobrados e aqueles que permitem lançar derramas (taxas adicionais sobre as colectas liquidadas na área do município em contribuição predial rústica e urbana e em contribuição industrial) (artº 5º), cobrar taxas (artº 11º) e contrair empréstimos (artº 15º). De referir ainda que os municípios recebem anualmente uma dotação global transferida do Orçamento do Estado denominada FEF (Fundo de Equilíbrio Financeiro) calculada segundo uma forma, legalmente fixada, que tem em conta o imposto sobre o valor acrescentado (IVA).

Dispondo de tais receitas e podendo organizar os seus orçamentos de acordo com, entre outros, o princípio da não consignação (salvo as receitas provenientes de financiamento da CEE) (artº 2º nºs 1 e 3), os municípios gozam de uma autonomia financeira que dista sempre da reivindicada(29), mas que atinge o que poderá designar-se por patamar mínimo(30). Acresce que têm o poder de gerir o património autárquico (al. d) do nº 3 do artº 3º), determinando ainda o nº 2 do artº 1º que a tutela exercida quer sobre a gestão patrimonial, quer sobre a gestão financeira das autarquias locais é de mera legalidade, salvaguardando sempre a democraticidade e autonomia do poder local.

De ter em conta ainda que, em matéria de investimentos parte destes resultam de colaboração com o Estado(31).

Em matéria de finanças importa mencionar que os municípios gozam constitucionalmente de uma situação privilegiada em relação às restantes autarquias locais, pois o artº 255º garante-lhes a participação, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos do Estado.

c) Quadro de pessoal próprio e organização dos serviços das autarquias locais

A existência de um quadro de pessoal próprio é um instrumento essencial da autonomia municipal. Na falta de pessoal próprio, em quantidade e qualidade, os municípios ou ficariam paralisados na sua acção ou, como seria mais natural, dependeriam do fornecimento de meios humanos por parte do Governo (central ou regional) ficando na dependência da boa vontade deste. Esta situação era muito criticada em França, pelo menos até à reforma de 1982.

A CRP, na sua versão primitiva, não assegurava ainda um quadro de pessoal próprio para os municípios limitando-se a estabelecer, no artº 244º, que, com o fim de "coadjuvar as autarquias locais e garantir a eficiência da sua acção" seria organizado "um quadro geral de funcionários, incluindo técnicos das especialidades de interesse para a administração local", quadro este que ficaria na dependência do ministério competente. Tal situação alterou-se na 1ª Revisão Constitucional (1982) a qual consagrou a existência de "quadros de pessoal próprio" das autarquias locais, sendo aplicável aos funcionários e agentes destas o regime dos funcionários e agentes do Estado (artºs 244º n.ºs 1 e 2). Este princípio da equiparação reveste-se também de grande significado, pois coloca, neste

aspecto, a administração local autónoma numa situação de igualdade perante a administração estadual.

A legislação ordinária decorrente daquele preceito constitucional - e por ele exigida - veio estabelecer que os quadros de pessoal dos municípios deverão ser estruturados de acordo com as necessidades permanentes destes (artº 5º do D.L. nº 116/84 de 6 de Abril). Aliás, a lei - e bem - liga a organização dos quadros de pessoal com a organização dos serviços de modo a garantir uma actuação eficiente dos municípios.

Também, neste aspecto, fez-se, no nosso país, um esforço para dotar os municípios dos meios humanos necessários para garantir a sua autonomia(32).

d) Poder regulamentar autónomo

O poder constitucionalmente conferido aos municípios para elaborar regulamentos locais (artº 242º) permite que estes possam, através de medidas adequadas, ordenar a vida municipal por forma a obter uma mais correcta satisfação das necessidades colectivas da respectiva comunidade. A importância deste poder aprecia-se melhor imaginando a sua ausência. Sem ele limitar-se-ia de modo drástico (e grave) a liberdade de acção dos municípios que estariam impedidos de disciplinar e ordenar, de acordo com

os seus interesses, as matérias administrativas onde tal necessidade se fizesse sentir.

O seu exercício implica, pelo contrário, a formação de um direito municipal "interno" (33) que é ao mesmo tempo expressão e instrumento (na medida em que permite uma melhor actuação) da autonomia. Há quem veja até nesta autonomia normativa das autarquias locais o "esteio mais significativo da autonomia local" e mesmo o "cerne" dessa autonomia (34).

No entanto, importa ter bem presente que a autonomia municipal (bem como a autonomia local em geral) é mais do que a autonomia normativa. Esta, desligada dos restantes elementos caracterizadores, poderia tornar a autonomia municipal uma falsa realidade, pois de nada serviria "regular" os interesses próprios se não se dispusesse de meios humanos e financeiros eficazes para realizar a acção administrativa que cabe aos municípios. Não pode esquecer-se, a este propósito, que uma larga parte da acção destes, repete-se, se situa na prestação de serviços à comunidade e na construção de obras.

Não pode ainda ignorar-se que muitas e importantes tarefas administrativas das autarquias locais resultam das atribuições e competências que lhes são conferidas por lei (artº 239º) não resultando, pois, directamente de uma normação autónoma de interesses próprios. Pode, inclusivé, afirmar-se que, nos nossos dias, as principais matérias de administração pública são objecto de regulação por via legal

tendo os municípios o seu campo de acção balizado por tal legislação(35). É certo que o legislador não pode regular tais matérias como bem lhe aprouver, estando o seu poder constitucionalmente limitado pelo respeito dos interesses próprios das autarquias locais. Só que o legislador respeita a Constituição sempre que, ao regular essas matérias, confira às autarquias locais atribuições e competências no domínio de tais interesses. Ou seja, o legislador não está obrigado a "demitir-se" de legislar sempre que uma matéria administrativa contenha interesses próprios das comunidades locais.

Feita esta ressalva, importa ser reafirmada a importância do poder regulamentar próprio das autarquias locais na medida em que constitui um precioso instrumento de acção dos municípios. Este poder é amplo abrangendo tendencialmente todas aquelas matérias que respeitem aos interesses próprios das populações respectivas, mesmo que tenham sido objecto já de uma regulação inicial por via de lei nos termos do artº 239º da Constituição.

e) Exercício de um leque amplo e significativo de tarefas administrativas (atribuições e competências) sob responsabilidade própria

Todos os elementos que mereceram até agora a nossa atenção são como que instrumentais, isto é, são apenas

condições necessárias para o exercício de forma autónoma da actividade de administração pública a nível local. São instrumentais, pois, em relação ao elemento material da autonomia que é o exercício, sob responsabilidade própria (quer dizer, com possibilidade de escolha e sem interferência governamental) de um leque amplo de tarefas administrativas.

De facto a autonomia só existe quando os municípios exercem uma actividade administrativa relativa aos interesses das populações respectivas que é significativa no conjunto da administração pública(36). Tal sucede quando as tarefas de administração pública a nível local cabem em boa medida à administração municipal e não à administração estadual ou regional.

De nada interessaria haver órgãos democraticamente eleitos, abundantes meios financeiros, pessoal próprio e poder regulamentar autónomo se os municípios estivessem fortemente limitados na sua acção administrativa. Tal limitação poderia resultar de várias formas:

- uma delas, seria uma restrição das atribuições e competências de tal modo forte que aos municípios apenas restassem tarefas residuais ou de interesse muito secundário;

- outra diferente, seria a limitação excessiva da liberdade de decisão, ou seja, a lei conferiria, porventura, amplas atribuições e competências, mas regularia de tal modo

o quadro das decisões que os municípios não poderiam fazer opções(37).

- outra forma, ainda, de limitação seria a sujeição das deliberações a tutela de mérito, necessitando os municípios, nesse caso, para actuarem legalmente de autorização ou aprovação dos seus actos pelo Governo (ou por outro órgão político-administrativo com poder tutelar), uma e outra concedidas por meros juizes de oportunidade da autoridade de tutela.

Esta matéria merece uma particular atenção. Importa que se explicita melhor, desde logo, e principalmente, o que se deve entender por uma actividade administrativa significativa no conjunto da administração pública e, depois, o que se deve considerar limitações lesivas da autonomia de actuação.

Quanto ao primeiro aspecto interessa deixar claro que, nos nossos dias e muito particularmente no nosso país (onde os municípios têm uma população média de 32.200 habitantes)(38), a actividade por estes desenvolvida é uma actividade de administração pública, nos termos do artº 266º da CRP, e não uma actividade doméstica (quase privada) resultante de estreitas relações de vizinhança desligada do conjunto da actividade administrativa desenvolvida a nível estadual (e regional), como chegou a ser pensada no século XIX. A administração municipal constitui antes, como referem

certos autores(39) um subsistema, dentro do sistema da administração pública(40).

Pode, por isso, falar-se, ao mesmo tempo, de uma unidade da administração pública e de uma pluralidade de administrações públicas. A pluralidade resulta do facto de que não existe apenas a administração estadual, mas também a administração de cada uma das regiões autónomas e a administração exercida pelos municípios e pelas freguesias. A unidade resulta do facto de dever existir, entre todas estas administrações, uma articulação que permita falar com propriedade de uma Administração Pública do país.

Caracterizada, assim, a administração municipal, cabe agora precisar o seu conteúdo. Este - deve dizer-se desde já - nem é imutável, nem de fácil definição. Contam para o efeito não só razões históricas (a história da administração municipal de cada país) mas também o desenvolvimento da administração pública na sociedade técnico-industrial dos nossos dias. A CRP limita-se a dar-nos um ponto de referência ao estabelecer que as autarquias locais (e portanto, os municípios) visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas (artº 237º nº 2) e que as respectivas atribuições e competências dos seus órgãos serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.

Reunindo todos esses dados poderemos afirmar que a autonomia municipal se manifesta hoje principalmente nos

seguintes domínios: prestação de serviços e construção de equipamentos úteis para as populações locais; disciplina de actividades particulares que possam pôr em perigo a segurança, comodidade e salubridade dos munícipes; ordenamento do território e urbanismo. Vejamos mais em particular.

Nos dias de hoje não se compreende a autonomia municipal sem o poder de planeamento ("Planungshoheit") em termos de ordenamento do território e de urbanismo. Trata-se de uma matéria que é do maior interesse para a comunidade local dela dependendo uma melhor ou pior vida em comum. Nela se joga em grande parte o futuro das respectivas populações. No entanto, é uma matéria que não pode ser desligada do seu todo que é o ordenamento regional e nacional do território. Como se diz expressivamente na lei francesa o território francês é "património comum de toda a nação" (41). Assim se compreende que os municípios ao regular esta matéria tenham de ter em conta não só os planos regionais e nacionais existentes como diversas leis que interessam directamente esta matéria (reserva agrícola nacional, património cultural português, rede nacional rodoviária, protecção da natureza, etc.) Neste campo, a legislação portuguesa é generosa para os municípios pois coloca-lhes nas mãos a elaboração e aprovação de planos directores municipais, cujo conteúdo abrange não só o ordenamento do território como aspectos ligados ao desenvolvimento social e económico do município

(D.L. nº.208/82 de 26 de Maio), a elaboração também de planos gerais, parciais e de pormenor de urbanização (D.L. nº 560/71 de 17/12), bem como outras importantes intervenções urbanísticas respeitantes à criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária (D.L. nº 152/82 de 3/5); a lei coloca ainda nas mãos dos municípios quase toda a matéria de licenciamento de obras, mesmo na ausência de planos de urbanismo ou de ordenamento do território (D.L. nº 166/70 de 15/4) e ainda a matéria de loteamentos (D.L. nº 400/84 de 31/12) (42). Trata-se, contudo - importa referi-lo - de um campo em que os municípios têm ainda muito a percorrer (são escassíssimos os planos devidamente aprovados) e onde se sente a necessidade de uma adequada articulação e cooperação com a administração estadual.

Um outro sector particularmente relevante da actividade municipal é o da prestação de serviços à comunidade local. Esta foi sempre uma das tarefas municipais tendo adquirido na sociedade técnico-industrial do nosso tempo uma maior importância e um novo significado. Uma maior importância porque a sociedade técnico-industrial determinou um enorme aumento das tarefas destinadas à satisfação das necessidades elementares dos cidadãos ("Daseinsvorsorge") e um novo significado, porque a satisfação dessas necessidades pelos municípios passou a constituir uma forma de defesa dos cidadãos contra a alienação provocada pela civilização

técnico-industrial(43). Entre tais tarefas contam-se o abastecimento de água, a recolha de lixos, o abastecimento de energia eléctrica, a iluminação pública, transportes urbanos, etc. Trata-se, no fundo, de tarefas que são hoje indispensáveis à vida em comum. Ligado a este sector está um outro que se reveste também do maior interesse nos nossos dias e que é o das obras municipais (infra-estruturas e equipamentos). Desde sempre foi preocupação dos municípios (e freguesias) a construção, arranjo e melhoramento dos caminhos e estradas locais. Mas, para além disso, também a construção de escolas, bibliotecas, matadouros e, mais recentemente, estádios desportivos, pavilhões gimnodesportivos, piscinas, parques de estacionamento, etc, etc. Estes equipamentos, que implicam avultados investimentos(44), são quase sempre o necessário suporte das actividades de prestação de serviços.

Finalmente outro sector que faz tradicionalmente parte do conteúdo da autonomia municipal é o da disciplina de actividades que podem pôr em perigo a vida em comum no aspecto da segurança, comodidade e salubridade. Tal disciplina traduz-se quer na elaboração de regulamentos, quer na sujeição a licenciamento municipal e abrange diversos domínios tais como o trânsito, a detenção de canídeos, horário de funcionamento de certos estabelecimentos, higiene de alimentos e bebidas, etc. Esta actividade de natureza policial implica a organização de um

serviço de fiscalização de modo a garantir o cumprimento das normas estabelecidas(45).

Estes grandes domínios de acção administrativa municipal podem adquirir maior ou menor expressão conforme a lei alargue ou não o leque de competências dos municípios e conforme a maior ou menor criatividade e capacidade de intervenção de cada município. Assim, no que toca à prestação de serviços nota-se hoje uma tendência para diversificar a acção municipal no campo da cultura, tempos livres, defesa do consumidor e protecção civil. No que toca aos equipamentos existe uma tendência para confiar aos municípios um papel importante no que toca não só às habitações sociais, como em estruturas de apoio à infância e à terceira idade. No que toca, por sua vez, à disciplina de actividades assume particular importância a luta contra a poluição.

Existem, contudo, domínios do maior interesse para as populações locais nos quais a intervenção municipal é muito periférica. É o caso da saúde e da educação. Estes dois grandes ramos da administração pública estão na sua parte mais nobre reservados à administração estadual e também, em parte, à administração regional (regiões autónomas), restando aos municípios alguns equipamentos (centros de saúde, centros de educação pré-escolar, escolas de ensino básico e de educação de adultos) e, na educação,

alguma actividade de prestação de serviços (acção social escolar, transportes escolares).

Importa ainda referir que os municípios, como entes representativos que são da respectiva população têm ainda um vasto campo de intervenção nos assuntos que respeitam aos interesses deste. Assim se explica que frequentemente façam ouvir a sua voz (por forma institucionalizada ou não) em muitos assuntos sobre os quais não têm poder de decisão autónomo.

Pode dizer-se, em resumo, que os municípios dispõem de autonomia sempre que, sob responsabilidade própria, possam regular o ordenamento do território municipal e decidir da sua urbanização, prestem significativos serviços à comunidade local ligados às necessidades colectivas por estas sentidas e possam disciplinar as actividades dos particulares dentro do seu território de modo a garantir a comodidade, segurança e bem-estar dos munícipes.

Uma nota ainda para dizer que a autonomia não é estática mas dinâmica. Ela tem uma tendência expansiva que apenas é limitada por razões de eficácia administrativa. A administração municipal autónoma está presente onde estejam interesses próprios dos munícipes, embora se aceite que para certos assuntos lhes caiba não o poder de decisão, mas apenas um poder de participação ou consulta de intensidade variável.

Acabámos de referir o que se entende por uma actividade administrativa municipal significativa no conjunto da administração pública de forma a poder falar-se de autonomia. Falta agora dizer o que se deve considerar limitações lesivas da autonomia de actuação. Repete-se aqui, com alguns aditamentos, o que se disse ainda há pouco.

Desde logo, constituiria tal, uma restrição das atribuições e competências de tal modo forte que não se pudesse falar de um poder de decisão autónomo dos municípios sobre as matérias acima referidas (assim, o ordenamento do território e o urbanismo, a prestação de serviços relacionados com as necessidades da comunidade local e a disciplina de actividades respeitantes ao bem-estar da mesma).

De igual modo constituiria uma limitação lesiva da autonomia um regulação tão pormenorizada das atribuições e competências que a liberdade de decisão dos municípios fosse praticamente nula(46).

Finalmente, a autonomia seria lesada se os municípios estivessem sujeitos a tutela de mérito sobre as suas deliberações(47) necessitando aqueles, para actuarem legalmente de autorização ou aprovação dos seus actos pelo Governo (ou outro órgão político-administrativo com poder tutelar). Nesses casos, a decisão não seria tomada autonomamente pelo município mas resultaria antes de uma

concertação entre este e a administração estadual ou regional(48).

No que toca ao direito português - e quanto a este último aspecto - a tutela sobre as autarquias locais é de mera legalidade (artº 243º nº 1 da CRP) estando deste modo a intervenção governamental (governo da República ou das Regiões Autónomas) limitada à mera verificação do cumprimento da lei, ou seja, à observância do princípio da legalidade a que está obrigada toda a Administração Pública. Não existe, aqui, pois, uma limitação do princípio da autonomia.

No que respeita às atribuições e competências dos órgãos não se pode afirmar, a nosso ver, que elas sejam de tal modo limitadas que não se possa falar de autonomia em Portugal(49).

Quanto a uma regulação excessiva das atribuições e competências dos municípios o nosso país não foge à regra geral assistindo-se também a uma densificação da malha de regulamentação dos assuntos de administração pública nomeadamente dos mais importantes. Porém, existem ainda largos espaços para o desenvolvimento de uma acção municipal própria quer nos domínios tradicionais que foram referidos quer em novos domínios, nos quais se manifesta a capacidade de iniciativa e a atenção aos problemas da sociedade pós-industrial. Quanto a este último aspecto, a história da administração pública tem mostrado que os municípios

costumam responder em primeiro lugar aos novos problemas sentidos pelas populações só depois se verificando a intervenção do Estado.

5. Garantia constitucional da autonomia municipal

a) O âmbito geral da garantia: a instituição "autonomia municipal"

A garantia constitucional da autonomia municipal desenvolve-se em vários planos.

A Constituição garante, desde logo, a existência de autarquias locais ao dispor precisamente que "a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais" (artº 237º nº 1). Não garante, no entanto, a subsistência de cada autarquia local em particular. As autarquias locais consideradas isoladamente podem ser extintas ou modificadas territorialmente, bem como podem ser criadas outras novas, como resulta claramente do artº 167º al. j) da CRP. O que não pode é extinguir-se a instituição "autarquias locais", contando-se entre estas o município(50).

Garante também a Constituição a instituição "autonomia municipal" ao consagrá-la no artº 6º nº1 conjugado com os nºs 1 e 2 do artº 238º e ao explicitar no Título VII (Poder Local) da Parte III (Organização do poder

político), os seus elementos caracterizadores. É mesmo nesta parte - que mereceu a nossa atenção no número anterior deste capítulo para o qual remetemos - que a Constituição é mais expressiva(51). Não garante, porém, a cada autarquia um direito de recurso para o Tribunal Constitucional contra violações da respectiva autonomia, ao contrário do que sucede na Lei Fundamental de Bonn (actual artº 93º § 1, nº 4b).

Importa porém, salientar ainda, no que toca à garantia constitucional da autonomia não só os preceitos relativos à "reserva legislativa" da Assembleia da República sobre matérias que dizem directamente respeito à administração local, com especial destaque para o relativo ao "estatuto" das autarquias locais, como aquele que limita o poder de revisão constitucional.

b) A "reserva legislativa" da Assembleia da República em matéria de autonomia local

Nos termos da Constituição da República Portuguesa, o Governo dispõe de amplos poderes legislativos (artº 201º) podendo, em regra, legislar concorrentemente com o órgão legislativo por excelência, ou seja, a Assembleia da República(52). No entanto, a CRP reservou para a Assembleia da República (AR) a disciplina sobre certas matérias, subtraindo-as à disponibilidade legislativa do Governo,

tendo em conta a particular importância de que as mesmas se revestem. Entre elas contam-se algumas directamente respeitantes às autarquias locais.

Deve ter-se presente, entretanto, que, para certas matérias a reserva de competência legislativa da AR é absoluta (as do artº 167º da CRP) e para outras a reserva de competência é apenas relativa (as do artº 168º). Quanto a estas últimas, a competência legislativa cabe à Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, tendo esta de constar de uma "lei de autorização" que defina o objecto, o sentido, a extensão e a duração da mesma (artº 168º nº 2).

É matéria da competência exclusiva da AR (reserva absoluta) o regime de criação, extinção e modificação territorial das autarquias locais (al. j) do artº 167º). A reserva de lei abrange, pois, apenas o regime da criação, extinção ou modificação territorial das autarquias e não a medida concreta de criação, extinção ou modificação territorial. Assim se compreende que as regiões autónomas tenham, nos termos da al. g) do artº 229º da CRP, o poder de criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respectiva área nos termos da lei(53). É de ter em conta, no entanto, o disposto no artº 249º, o qual exige que a criação de municípios, bem como a alteração da respectiva área seja efectuada por lei, sob prévia consulta dos órgãos das autarquias abrangidas. Do debate havido na Comissão Eventual de Revisão Constitucional resulta que houve a preocupação de

atribuir à Assembleia da República (e só à Assembleia da República) a competência para, através de lei ("lei" e não "resolução" da AR como pretendia antes Jorge Miranda com base no facto de o respectivo diploma não possuir conteúdo normativo) criar ou extinguir municípios, bem como alterar a respectiva área(54).

Outras matérias particularmente sensíveis cobertas por uma reserva absoluta de lei são a da eleição (al. f)) e a do estatuto (al. g)) dos titulares dos órgãos das autarquias locais (ambas as alíneas do artº 167º da CRP)(55). Ainda sujeita a uma reserva absoluta da AR está a disciplina reguladora das "consultas directas aos eleitores a nível local" (al. 1) do artº 167).

Abrangidas ainda por uma reserva legislativa da Assembleia da República, mas agora apenas relativa (artº 168) estão ainda outras matérias que tocam directamente as autarquias locais.

É o caso do regime geral de elaboração e organização dos orçamentos das autarquias locais (al. p) do artº 168)(56) e ainda do "estatuto" das autarquias locais, incluindo o regime das respectivas finanças (al. r) do artº 168º). Embora sem uma menção explícita das autarquias locais deve entender-se também que a matéria das "bases do regime e âmbito da função pública" (al. u) do artº 168º) diz respeito igualmente às autarquias locais.

Subjacente a todas estas disposições está, ao lado de outras, a ideia de uma melhor garantia da autonomia local. Entende-se que a AR, como órgão legislativo por excelência deve regular aquelas matérias que constituem a travejamento da administração autónoma local. Doutro modo, elas ficariam à disposição do Governo enquanto órgão legislativo, sendo grande o risco de através do "Governo-legislador" se manifestar o "Governo-administrador", este com natural vocação para submeter a administração local a uma regulamentação limitativa da autonomia. Risco que aumentaria em momentos de crise ou de conflito entre a administração central e local autónoma.

Matéria especialmente delicada por motivo da determinação do seu conteúdo é a do "estatuto" das autarquias locais, pelo que vai merecer agora particular atenção.

c) O estatuto das autarquias locais

O que deve entender-se por "estatuto" das autarquias locais?

Na redacção primitiva da CRP de 1976 havia um preceito que reservava para a Assembleia da República, sob a forma de reserva relativa(57) a matéria da organização das autarquias locais (al. h) do artº 167º). Já nessa altura se defendia que o termo "organização" devia ser interpretado em

termos amplos por forma a abranger "não só o regime dos órgãos autárquicos, mas também as atribuições das autarquias e a competência dos seus órgãos, isto é, todo o estatuto das autarquias locais" (58).

Após a 1ª Revisão Constitucional o "estatuto" das autarquias locais passou a ser matéria da reserva legislativa da AR (reserva relativa) e do debate havido na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional (CERC) resultou que a inclusão na reserva legislativa da AR do estatuto das autarquias locais teve como finalidade substituir a alínea referente à organização das autarquias locais (59).

Este facto permite-nos estabelecer uma ligação entre "estatuto" e "organização" das autarquias locais e afirmar que esta está incluída naquele. E permite-nos também afirmar que por estatuto se quer dizer algo mais do que mera organização (60).

Em nenhum lugar da Constituição encontramos, porém, uma noção de "estatuto", embora este termo apareça em vários lugares, com sentidos diferentes. Com efeito, fala-se, no próprio texto constitucional, do "estatuto" dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, do Conselho de Estado e do Provedor de Justiça, incluindo as respectivas remunerações (al. g) do artº 167º), do "estatuto" dos magistrados (al. q) do artº 168º), do "estatuto" das empresas públicas (al. v) do artº 168º), do "estatuto" dos

juizes dos tribunais judiciais (artº 220º nº 1), do "estatuto" próprio do Ministério Público (artº 224º nº 2), dos "estatutos" das regiões autónomas (artºs 228º nº 1 e 294º), do "estatuto" de Macau (artº 296º). A palavra "estatuto" aparece ainda na CRP em epígrafe falando-se então de "estatuto" dos titulares de cargos políticos (artº 120º), de "estatuto" e eleição do Presidente da República (Cap. I do Tít. II da III Parte -artºs 123º a 135º) e de "estatuto" e eleição da Assembleia da República (Cap. I do Tít. III da Parte III -artºs 150º a 163º).

A palavra "estatuto" aparece, pois, na CRP ora aplicada a pessoas individuais que exercem determinadas funções, ora a pessoas colectivas e mesmo a órgãos(61).

Em todos os casos parece existir, porém, um denominador comum que consiste no facto de com o estatuto se pretender definir o "status", a posição jurídica (os direitos e deveres essenciais) dos respectivos destinatários (categorias de pessoas individuais, pessoas colectivas ou órgãos).

Não é de estranhar, porém, que seja o "estatuto" das pessoas colectivas públicas (nomeadamente das regiões autónomas) aquele que mais nos pode aproximar do que deve entender-se por estatuto das autarquias locais, como pessoas colectivas públicas territoriais que também são. Ora, se compulsarmos, p. ex., o Estatuto da Região Autónoma dos Açores, recentemente aprovado (Lei nº 9/87 de 26/3)

verificamos que se trata de um diploma que contém, para além de alguns princípios gerais relativos à caracterização político-administrativa da Região, regras relativas aos órgãos regionais, respectiva composição, estatuto dos seus membros, poderes (competências) e funcionamento, para além de regras relativas às relações entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais, regime económico e financeiro, finanças e bens da região(62).

Ou seja, o estatuto define, dentro do quadro constitucional, as regras essenciais respeitantes à autonomia regional. Ele constitui, neste sentido, a "lei fundamental" da respectiva região.

No entanto, algo importante afasta o "estatuto" de uma região autónoma do "estatuto" das autarquias locais. Enquanto aquele é expressão de uma certa autonomia estatutária (a elaboração do projecto de estatuto cabe à Assembleia Regional respectiva, bem como a iniciativa da sua alteração), este é ditado pelo poder legislativo não se podendo falar aqui de uma autonomia ou poder estatutário.

O Prof. Afonso Queiró escreve a este propósito e em sede de "fontes de direito administrativo" que hoje os entes públicos menores, nomeadamente as autarquias locais, não possuem autonomia estatutária, não se podendo falar, por isso, de "estatutos" como fonte de direito administrativo. O estatuto dos entes menores contendo nomeadamente a sua organização, a competência dos seus órgãos, a definição dos

seus fins e meios para os atingir é fixado por lei ou regulamentos gerais(63).

Estamos agora em melhores condições para compreender o que deve entender-se por "estatuto" das autarquias locais. Este cumpre hoje em relação a todas as autarquias a função que os "estatutos" cumpririam se houvesse autonomia estatutária. O estatuto é a "carta" uniforme aplicada a todas as autarquias locais(64).

Só que o legislador não é livre na definição do estatuto das autarquias locais (como estas não o seriam, aliás, se gozassem de autonomia estatutária). Ele tem de respeitar sempre a arquitectura constitucional das autarquias locais e nomeadamente dos municípios. Tem de respeitar fundamentalmente a sua posição no ordenamento jurídico-constitucional e, por isso o estatuto é a concretização, em termos de regras essenciais, da garantia institucional da autonomia municipal. Deve tocar as matérias que são essenciais para assegurar a autonomia, mas também só elas.

Essas regras essenciais - materialmente estatutárias - são desde logo, as que respeitam à sua organização, às suas atribuições e à competência dos respectivos órgãos, ao seu funcionamento; pertencem também ao estatuto por serem elemento da autonomia as regras essenciais referentes ao poder regulamentar próprio, à tutela, às finanças e ao pessoal próprio. São ainda do

âmbito do estatuto matérias que estão autonomizadas do preceito constitucional referente ao estatuto das autarquias locais (a al. r) do nº 1 do artº 168º) mas que são decisivas para definir a sua posição jurídica (a sua autonomia) dentro do ordenamento jurídico, tais como as relativas à criação, extinção e modificação territorial, às eleições dos órgãos e referendo local e ao regime de elaboração e organização dos orçamentos(65).

Neste sentido pode definir-se também estatuto das autarquias locais como o conjunto das regras que lhe determinam no essencial a condição e o regime jurídico(66).

Pode mesmo imaginar-se um diploma contendo todas as matérias estatutárias das autarquias locais(67). Não é isso, contudo, o que sucede entre nós estando as matérias do estatuto distribuídas por vários diplomas.

Estamos agora em condições de afirmar que a al. r) do nº 1 do artº 168º da CRP não inclui todas as matérias que formam o estatuto das autarquias locais mas apenas parte delas, mais concretamente as que respeitam à sua organização, abrangendo a composição dos respectivos órgãos e seu funcionamento, atribuições e competências, organização dos serviços e quadro de pessoal e tutela.

A importância de que se reveste o estatuto das autarquias locais justificava que ele constituísse uma matéria da competência exclusiva (sob a forma de reserva absoluta) da Assembleia da República. Lida-se aqui não só

com um princípio fundamental da Constituição (artº 6º) mas também com um limite material de revisão constitucional (artº 290º al. o)). Não se entendeu assim em sede de revisão constitucional e, por isso, o Governo também pode legislar sobre ela, desde que obtida a respectiva autorização legislativa. Foi o que sucedeu entre nós.

O Governo na qualidade de órgão legislativo deu parcialmente cumprimento à al. r) do nº 1 do artº 168º ao publicar, ao abrigo de uma lei de autorização legislativa (Lei nº 19/83 de 6/9) os seguintes decretos-leis: D.L. nº100/84 também conhecido por "Lei das Autarquias Locais" que regula essencialmente a organização das autarquias locais, bem como as suas atribuições e competências dos respectivos órgãos; o D.L. nº98/84 de 29/3(68) sobre as finanças locais (a al. r)) inclui expressamente no estatuto das autarquias locais o regime financeiro destas); o D.L. nº116/84 de 6/4 respeitante à organização e funcionamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais (matéria intimamente ligada ao quadro de pessoal próprio instituído pelo nº 1 do artº 244º da CRP após a 1ª revisão constitucional) e ainda o D.L. nº77/84 de 8/3 referente à matéria de investimentos públicos com a finalidade de delimitar e coordenar actuações (matéria muito ligada às finanças locais). A lei nº19/83 autorizava ainda o Governo a rever o regime de tutela, mas nesta parte a autorização não foi utilizada.

Deste modo os diplomas que concretizam o estatuto das autarquias locais nos termos da al. r) do nº 1 do artº 168 da CRP são essencialmente os agora referidos merecendo atenção particular o D.L. nº 100/84 pelas dificuldades de interpretação que em matéria de atribuições e competências tem suscitado.

O principal problema é o de saber se ele contém a matéria própria de estatuto relativa a atribuições das autarquias locais e competências dos respectivos órgãos ou se tal matéria ficou, pelo menos parcialmente, de fora sendo necessários outros diplomas ao abrigo da al. r) já mencionada para a regular devidamente. Para esclarecer esta questão vejamos o que dispõe este diploma.

No que toca a "atribuições" o D.L. nº100/84 de 29/3 limita-se a prescrever no nº 1 do seu artº 2º que "é atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas" enumerando a título exemplificativo ("designadamente") e de forma muito ampla algumas matérias como, p.ex., o "desenvolvimento" (al. b)), o "abastecimento público" (al. c)), a "saúde" (al. e)), a "educação e ensino" (al. f)), "protecção à infância e à terceira idade" (al. g)) a "cultura, tempos livres e desporto" (al. h)), a "protecção civil" (al. j)).

Acrescenta o nº 2 do mesmo artigo 2º que o disposto no nº 1 concretiza-se no respeito(...) pelo regime

legalmente definido de delimitação e coordenação de actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos. Lendo o D.L. nº77/84, que é o diploma para que remete este número, verificamos que respeita essencialmente a atribuições em matéria de investimentos públicos (articulada com o sistema de planeamento (artº 5º)). Em concreto este diploma na parte em que especialmente nos interessa aqui focar define "competências" (6º) dos municípios em matéria de investimentos e em matéria de planeamento e urbanismo (artºs 6º e 8º).

É extensa a lista de domínios em que cabe exclusivamente aos municípios fazer investimentos (artº 8º) implicando a maior parte deles a realização de obras e equipamentos, mas o decreto-lei não garante, nem sequer define competências ou atribuições para gerir os serviços de que esses equipamentos são suporte. Numa palavra este diploma diz-nos, p. ex., que cabe aos municípios construir centros de saúde e estabelecimentos escolares do ensino básico, mas nada diz sobre as "competências" dos municípios relativas aos serviços de saúde prestados a partir de tais centros ou relativas ao ensino prestado nos estabelecimentos escolares. O diploma trata no fundo de matéria financeira. No entanto, a articulação que entendeu fazer (e bem) entre investimentos e planeamento levou a que dedicasse alguns artigos, nomeadamente os artºs 6º e 10º, a conferir

"competências" aos municípios em matéria de planeamento e urbanismo (p. ex., planos directores municipais, planos de urbanização, loteamentos). Em resumo este diploma completa de certo modo o D.L. nº100/84 em matéria de investimentos e planeamento urbanístico, não deixando de ser contudo um diploma fundamentalmente ligado a aspectos financeiros assim se explicando que na sua génese esteja um preceito (artº 10º nº 1) da Lei nº1/79 de 2/1, que foi a primeira Lei de Finanças Locais (cfr. preâmbulo do D.L. nº77/84).

Vista a matéria de "atribuições" regulada essencialmente no artº 2º do D.L. nº100/84 que nos diz este diploma sobre "competências" dos órgãos das autarquias locais?

Se lermos os preceitos que a elas se referem (artº 15º relativa à assembleia de freguesia; artº 27º - Junta de freguesia; artº 39º - assembleia municipal; artº 51º - câmara municipal) verificamos que são escassas e desgarradas as competências referentes a tarefas de acção administrativa, ou seja, não encontramos lá as competências que os órgãos municipais exercem regularmente no desenvolvimento da sua actividade administrativa ("Handlungskompetenzen"). Vemos sim que grande parte dos preceitos se referem a assuntos internos (regimentos, eleição de vogais ou de vereadores a tempo inteiro), assuntos jurídicos e judiciais, finanças (p.ex., elaborar orçamentos ou conta de gerência), serviços (dirigir os), relações com outros órgãos, etc.

Ou seja, em vão procuraremos neste diploma ou no decreto-lei nº77/84 a regulação substantiva das tarefas administrativas com indicação das atribuições e competências que lhes servem de suporte.

Ora, assim sendo, coloca-se o problema: pode dizer-se que a matéria estatutária de atribuições e competências está regulada nos diplomas referidos ou importa que, sempre que se regulem atribuições e competências das autarquias locais, se utilize o processo legislativo qualificado que resulta da al. r) do nº 1 do artº 168º da CRP?

Entendemos que a matéria estatutária de atribuições das autarquias locais e competências dos respectivos órgãos consta já dos decretos-leis nºs 100/84 e 77/84 e isto porque o estatuto não exige de nenhum modo que dele conste tudo que respeita às atribuições e competências das autarquias, mas apenas o essencial. E o essencial sobre atribuições está definido no artº 2º do D.L. nº100/84 ao fixar uma cláusula geral de atribuições exemplificando alguns sectores onde ela se pode manifestar e remetendo ainda em aspectos mais concretos para o D.L., nº77/84. É certo que estes diplomas poderiam ir mais longe. Poderiam como fazia o antigo Código Administrativo (1940) e faz por exemplo a actual lei de regime local espanhola(69a)), indicar mais concretamente as matérias que constituíam atribuições das autarquias locais. Poderiam, seguir um caminho paralelo ao do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores que

depois de referir, em matéria legislativa, uma cláusula geral de competência (interesse específico) artº 32º al. c) do Estatuto) indica logo a seguir, a título exemplificativo uma extensa lista de matérias consideradas de interesse específico (artº 33º) (70). As leis estatutárias referidas não seguiram esse caminho e ficaram-se por uma definição geral e abstracta. Porém tal definição é suficiente pois nela cabem todas as atribuições das autarquias locais respeitantes aos interesses próprios das populações respectivas. Aliás, dificilmente uma lei estatutária poderia esgotar a matéria das atribuições das autarquias locais e nomeadamente dos municípios. Não se pode esquecer que estamos perante pessoas colectivas de fim múltiplo e não de fim único, sendo certo que tais pessoas colectivas territoriais têm um domínio de actuação tendencialmente ilimitado. Acresce que mesmo a enumeração de atribuições não significaria nem que só elas coubessem no âmbito das atribuições das autarquias locais, nem sequer que essas mesmo coubessem necessariamente. Na verdade, feita a enumeração restaria ainda demonstrar que nelas se encontravam interesses próprios das autarquias locais (71).

Se não cabe no "estatuto" das autarquias locais uma indicação exhaustiva das atribuições em concreto, muito menos cabe a indicação completa das competências dos órgãos. A regulação de uma matéria em concreto implica uma larga soma de competências conferidas aos órgãos das autarquias locais.

A exigência do estatuto fica, porém, satisfeita com a enumeração de competências que permitam aos órgãos das autarquias locais adaptar-se às diversas tarefas cuja realização lhes competir de acordo com a sua natureza de órgão deliberativo, executivo ou consultivo.

Mas sendo assim onde devemos encontrar as normas que em concreto regulam as atribuições das autarquias locais?

Em nosso entender - importa acentuar isso - a resposta está na Constituição e é dada pelo artº 239º que prescreve que as atribuições das autarquias locais e a competência dos seus órgãos são estabelecidas por lei de acordo com o princípio da descentralização administrativa. A palavra "lei" tem aqui o sentido de acto legislativo (artº 115º nº 1 da CRP) e não de lei da Assembleia da República ou de decreto lei autorizado exigido pelo estatuto das autarquias locais.

Isto resulta, como se disse, do entendimento que deve ser dado à expressão "estatuto das autarquias locais" e compreende-se ainda melhor se tivermos em conta que o campo da acção administrativa das autarquias locais e nomeadamente dos municípios deve ser o resultado normal do exercício do poder legislativo em matéria administrativa. Será o legislador, no caso competente, que ao regular determinada matéria (por exemplo saúde, educação, meio ambiente, etc) deverá conferir às autarquias locais as atribuições e

competências que correspondam aos interesses próprios existentes na matéria a regular.

Esse legislador poderá ser sempre a Assembleia da República dados os seus largos poderes legislativos e em certos casos só ele, se a matéria a regular for da sua competência exclusiva (reserva absoluta), poderá ser o Governo, enquanto órgão legislativo, se a matéria a regular se contiver dentro dos seus poderes legislativos (ou se receber autorização para tal no caso de se tratar de matéria de reserva relativa da Assembleia da República) e poderá mesmo ser a Assembleia Regional (dos Açores ou da Madeira) mas neste caso quando for necessário - e na medida em que o for - adaptar a regulação da matéria aos interesses específicos da respectiva região autónoma. Com efeito, dispõe a al. c) do nº 1 do artº 32º, conjugada com a al. b) do artº 33º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores que a Assembleia Regional da Região Autónoma dos Açores que a Assembleia Regional pode alterar as atribuições das autarquias locais ou a competência dos respectivos órgãos. Isto deve ser entendido não como um poder da Assembleia Regional para legislar directamente sobre atribuições e competências mas para adaptar as mesmas à região autónoma(72).

Afastamo-nos, deste modo, do pensamento daqueles que porventura defendam que toda a matéria de atribuições e competências dos órgãos das autarquias locais é da

competência reservada da Assembleia da República (reserva relativa). Na base deste entendimento está a ideia - a nosso ver incorrecta - de que existe uma matéria administrativa que cabe na noção de "interesses próprios" que deve ser regulada pela AR por fazer parte da essência da autonomia local. Não se compreenderia - afirma-se - que essa matéria fosse colocada na disponibilidade legislativa do Governo ou das Regiões Autónomas.

Como igualmente nos afastamos daqueles que porventura defendam que é preciso distinguir entre as atribuições e competências das autarquias locais respeitantes a matérias que constituem o "núcleo essencial" da autonomia e as atribuições e competências relativas a matérias colocadas fora desse núcleo. Em relação às primeiras, e só a elas, existiria uma reserva legislativa da AR. Na verdade, também na base desta concepção está a ideia de que existe uma matéria administrativa que constitui o núcleo essencial (e por isso intocável) da autonomia (73) concepção que não defendemos. Não se pode falar de matérias essenciais ou não essenciais, mas apenas da existência ou não de interesses próprios das populações das autarquias locais, nas mais diversas matérias de administração pública.

O essencial em sede de autonomia local (e municipal) no que toca a atribuições e competências é que sejam conferidas aos municípios (e outras autarquias locais) as atribuições e competências respeitantes aos interesses

próprios existentes nas matérias administrativas que o legislador regule deixando-se ainda um espaço livre (nº1 do artº2 do D.L. nº100/84) para actuação dos municípios naqueles domínios não cobertos por legislação estadual e que toquem igualmente interesses das populações respectivas. Deste modo, o legislador competente para regular uma determinada matéria tem o dever constitucional de verificar, sempre, se nela existem interesses próprios das comunidades locais e, em caso afirmativo, tomar em consideração tais interesses, conferindo às autarquias locais as atribuições e competências adequadas à respectiva satisfação.

Daqui resulta também que se acompanhamos o pensamento de Sérvulo Correia ao escrever que as atribuições das autarquias locais e competências dos seus órgãos vêm hoje reguladas no D.L. nº100/84, de nenhum modo acompanhamos a ideia de que a "lei" para o qual remete o artº 239º da CRP são os referidos decretos-leis 100/84 e 77/84(74). Este autor vai mesmo mais longe e parece identificar "estatuto" das autarquias locais e "atribuições e organização das autarquias locais bem como a competência dos respectivos órgãos", estabelecendo assim uma relação directa entre a al. r) do nº 1 do artº 168º e o artº 239º da CRP(75). Tal entendimento é demasiado restritivo da ideia de estatuto afastando-se daquela que atrás expusemos.

Também inaceitável é a consequência que o autor retira em matéria de atribuições da sua concepção de estatuto. Este, uma vez definido pela forma indicada, garantiria às autarquias locais uma "reserva de normação" no sentido de que só as autarquias locais poderiam regular de forma autónoma as matérias que estatutariamente (fundamentalmente o D.L. nº100/84) lhes estariam reservadas(76).

Esta reserva impor-se-ia constitucionalmente ao legislador que não poderia invadir esse domínio. Apenas é admitida uma excepção: naquelas matérias em que estão em causa interesses que possuem uma dimensão nacional (como é o caso, que expressamente aponta, dos loteamentos) seria de admitir uma intervenção do legislador para regular a matéria. Mas só neste caso, pois diz logo a seguir: "Excluídas porém as matérias que pelas razões expostas careçam de disciplina normativa a nível nacional embora com execução relegada para os órgãos autárquicos, e traçado o quadro estatutário das autarquias através de lei ou leis emitidas para dar cumprimento ao artº 239º da Constituição, em tudo aquilo que a lei remete para as atribuições das autarquias e para a competência dos seus órgãos, delimitado um espaço "garantido" às comunidades locais(77).

A nosso ver este entendimento parece esquecer que, nos nossos dias, as mais importantes matérias de administração pública (e que estão mencionadas a título exemplificativo no artº 2º do D.L. nº100/84 como constituído

atribuições das autarquias locais) tocam interesses nacionais e que por isso se torna necessária a intervenção da lei a qual não deve, como sustenta S. Correia, "relegar" aspectos de execução para os órgãos autárquicos mas antes e, cumprindo exactamente o disposto no artº 2º, conferir-lhes atribuições e competências no que toca aos interesses que são próprios das populações respectivas. É, pois, um entendimento totalmente diferente.

Na base da concepção de S. Correia está afinal e mais uma vez a ideia de "matérias que exclusivamente respeitam aos interesses próprios" (78) das populações das autarquias e que, por isso, apenas pelos órgãos destas devem ser reguladas no uso do poder regulamentar autónomo que a CRP lhes atribuiu no artº 244º.

O entendimento que defendemos não exige pois, nem que se tenha de seguir um caminho legislativo formalmente qualificado (reserva legislativa da al. r) do nº 1 do artº 168º da CRP) para conferir toda e qualquer atribuição e competência às autarquias locais ou, pelos menos, aquelas consideradas essenciais, nem que se proíba o legislador de intervir no espaço reservado à "normação autónoma" das autarquias locais pelas leis estatutárias, como defende Sérvulo Correia.

No primeiro caso (exigência de diplomas legislativos qualificados) não só se iria ao arrepio da prática legislativa no nosso país em que é frequente o

Governo conferir atribuições e competências às autarquias locais quando no exercício dos seus amplos poderes legislativos regula matérias administrativas, como poderia produzir-se o efeito perverso de o Governo, para evitar problemas de inconstitucionalidade, "fugir" a conferir atribuições e competências às autarquias ao regular matéria em que existissem interesses próprios destas. Além disso teria de considerar-se inconstitucional a al. b) do artº 33º do Estatuto dos Açores, pois é vedado às regiões autónomas legislar sobre matérias reservadas à Assembleia da República. No segundo caso, o legislador quer fosse a Assembleia da República, quer o Governo estaria excessivamente comprimido no seu campo de acção tendo de recorrer frequentemente à invocação da existência de interesses nacionais para evitar questões de inconstitucionalidade.

Não parece, pois, que deva ser qualquer desses caminhos o indicado. O que deve exigir-se aos diversos órgãos com poder legislativo é que tenham em conta, ao exercer a sua função, os interesses próprios das autarquias na matéria que é objecto de legislação. Ou seja, que respeitem o princípio constitucionalmente consagrado da descentralização administrativa (artº 239º). Nos termos de tal princípio, o exercício das tarefas administrativas deve caber de preferência às autarquias que estão mais próximas dos cidadãos, salvo exigências de uma realização a nível

administrativo superior ditadas pela natureza da tarefa ou por razões de eficácia.

Estaria também afastada a regulação de atribuições e competências por via regulamentar, mas isso por força do princípio da autonomia que exige uma relação de não subordinação da administração local à administração estadual ou regional e que desse modo seria posta em causa.

d) A autonomia das autarquias locais como limite material de revisão constitucional

A CRP não se contenta com dedicar largo espaço à matéria da administração local autárquica estabelecendo em sede de princípios fundamentais a respectiva autonomia e explicitando os seus elementos constitutivos no Tit. VII da Parte III. Vai mais longe ainda e estabelece na al. o) do artº 290º que as leis de revisão constitucional deverão respeitar a autonomia das autarquias locais.

Esta última disposição exprime como que uma "garantia absoluta" da instituição autonomia das autarquias locais devendo ser entendida como uma afirmação da importância que ela assume na estruturação do Estado de direito democrático (artº 2º da CRP). Deve depreender-se dela que o Estado de direito que entre nós vigora baseado na dignidade da pessoa humana e na soberania popular não

dispensa a autonomia das autarquias locais, sendo esta pois um elemento constitutivo do mesmo(79).

A separação vertical dos poderes que a autonomia local exprime é, conseqüentemente, indispensável à caracterização do Estado republicano saído da Constituição de 1976.

No entanto, deve ter-se presente que, em teoria, o limite material de revisão constitucional não abrange necessariamente a autarquia local "município". O limite material abrange apenas as autarquias locais em geral e, assim, se por virtude de alteração do actual artº 238º, o município deixasse de fazer parte do elenco das autarquias locais, a garantia que resulta da al. o) do artº 290º da CRP não cobriria o município. Dissemos, em teoria, porque na prática o município é a autarquia local de maior significado histórico e de maior importância na nossa administração local autónoma (cfr. infra pp.453 e sgs.) não sendo concebível a sua eliminação da categoria das autarquias locais.

6. Os municípios e as diversas categorias de autarquias locais

O princípio da autonomia das autarquias locais consagrado no nº 1 do artº 6º da CRP abrange, por força do artº 238º do mesmo diploma não só os municípios como as

freguesias e as regiões administrativas, estas apenas no continente(80).

Isto significa que a Constituição atribui a todas estas categorias de autarquias locais igual dignidade regulando de modo idêntico em sede de "princípios gerais" os elementos distintivos da sua autonomia (artºs 237 a 243º).

A disciplina constitucional relativa a cada uma destas categorias em especial (freguesias, municípios e regiões administrativas) não altera substancialmente os princípios fundamentais que são comuns a todas elas, embora não passe despercebido um tratamento mais privilegiado do município, no sentido de reforçar a sua autonomia.

Assim, só para os municípios está garantida a participação por direito próprio, e nos termos definidos pela lei, nas receitas dos impostos directos (artº 255º). É a única autarquia em que o órgão executivo é escolhido por sufrágio directo dos respectivos eleitores (artº 252º). É-lhes garantido expressamente o direito de constituir associações e federações para a administração de interesses comuns. Também o especial tratamento constitucional no que toca ao município evidencia-se no facto de a respectiva criação, extinção ou alteração da área estar sujeita a prévia consulta dos órgãos das autarquias agrangidas e à forma de lei (artº 249º).

Pode afirmar-se, aliás, que o município, pela sua longa tradição histórica e pelo papel que tem desempenhado

desde a implantação do Estado liberal, é a pedra angular da nossa administração autárquica. Ele constitui a unidade básica da administração local, não no sentido de ser a autarquia mais próxima dos cidadãos, mas no sentido de ser aquela em que assenta essencialmente a administração local autónoma. Tal não sucede por mero acaso assumindo aqui especial relevo não só razões históricas como o facto de os nossos municípios possuírem um quadro territorial e populacional que os torna estruturas privilegiadas para o exercício de importantes funções administrativas.

Repare-se que os níveis de administração local situados entre o município e o Estado (províncias, distritos, comarcas) nunca se consolidaram e que também não é por acaso que têm havido dificuldades em implantar as regiões administrativas. No lado oposto, a existência da freguesia como nível de administração situado entre o município e os cidadãos tem sido por vezes questionado e não encontrou ainda um lugar definido.

Isto não significa que se defenda que as freguesias devam ser postas em causa como autarquias locais ou que deva ser atrofiado o seu campo de acção (cfr. infra al. a)) mas apenas que este deve ser adaptado às condições próprias destas, nas quais as relações de vizinhança assumem especial significado. Também as regiões têm um papel importante a desempenhar (cfr. infra al. b)) no actual quadro

constitucional, mas sempre sem prejuízo da administração municipal.

a) Os municípios e as freguesias

Embora dotada constitucionalmente de uma autonomia de nível idêntico à dos municípios e das regiões administrativas a freguesia(81) não tem visto o reconhecimento dessa autonomia no plano administrativo.

As suas atribuições são muito limitadas, os recursos financeiros também e a grande maioria não tem sequer quadro de pessoal. Há mesmo quem ponha em causa o futuro desta autarquia local(82).

Parece-nos, porém, que a freguesia tem um papel não desprezível a desempenhar no conjunto da administração pública e que deve ser convenientemente reconhecido.

Ao nível das freguesias, nomeadamente as rurais, que são a grande maioria, existem interesses comuns resultantes das relações de vizinhança que exigem uma adequada satisfação. Isso nota-se sobretudo no domínio da prestação de serviços e de equipamentos. Certas tarefas administrativas desempenhadas hoje pelos municípios poderiam (e deveriam) passar a ser desempenhadas pelas freguesias de acordo com uma apropriada repartição de atribuições e meios financeiros.

É certo que a exiguidade de muitas freguesias não proporciona um quadro territorial e populacional apto ao desempenho de algumas tarefas importantes a nível local, mas é preciso não esquecer que, por um lado há freguesias de razoável dimensão, muitas delas com vários milhares de habitantes e que, por outro lado, as mais pequenas poderiam resolver problemas resultantes da sua pequenez através de esquemas de cooperação entre elas.

O papel das freguesias deveria mesmo ser incrementado ao nível de participação nas decisões municipais que lhes dizem directamente respeito como sucede em matéria de planeamento municipal e urbanismo.

Num país, como Portugal, em que muitos municípios têm várias dezenas de milhar de habitantes (vários deles ultrapassam mesmo a centena de milhar) descurar o nível administrativo constituído pelas freguesias principalmente para aquelas tarefas mais simples e mais próximas dos residentes constituiria, para além de uma violação do princípio da autonomia, um erro de política administrativa. Não pode esquecer-se, neste último aspecto, que existe normalmente uma forte ligação dos naturais e residentes à sua freguesia e que essa ligação constitui uma forte motivação para o desenvolvimento de esforços comuns para resolver problemas locais.

Um maior protagonismo das freguesias na administração local teria de passar pela eliminação da

dependência financeira a que estão sujeitas em relação ao município. Com efeito, a parte mais substancial das suas receitas depende, em regra, do montante que o orçamento municipal lhe atribuir de acordo com o disposto no artº 20º da Lei de Finanças Locais (Lei nº1/87 de 6/1. Embora esse artigo preveja um montante global mínimo, fica dependente da deliberação dos órgãos municipais o montante real a atribuir às freguesias. Ocorre, desta forma, uma dependência de uma autarquia em relação a outra que suscita fundadas dúvidas de constitucionalidade. Com efeito, a autonomia local exige uma relação de não dependência em relação à administração estadual ou a outros níveis de administração pública, o que não sucede neste caso. Numa matéria tão sensível para a autonomia como é a de finanças, verifica-se que a freguesia está fortemente dependente das deliberações tomadas por outro nível de administração pública, no caso, o município(83).

b) Os municípios e as regiões administrativas

Se o nível administrativo "freguesia" constitui um problema não resolvido, problema não menor é o do nível das regiões administrativas.

Por quase todos desejada, a regionalização que a CRP estabelece não passa à prática. Questões relacionadas com a delimitação territorial, a obrigatoriedade da criação

simultânea, a escolha da respectiva capital, são alguns dos problemas que estão por detrás da indecisão. Do mesmo modo, coloca-se com acuidade o problema de saber quais as tarefas a atribuir às regiões.

Invoca-se a este propósito a cautela da própria Constituição ao estabelecer no artº 257º atribuições às regiões que são essencialmente de participação (na elaboração e execução do plano regional) e de coordenação e apoio (à acção dos municípios).

Não pode esquecer-se, porém, que esse mesmo artigo fala também da "d direcção de serviços públicos" e que a região administrativa dispõe, como qualquer outra autarquia local, de autonomia constitucionalmente garantida como resulta não só do nº 1 do artº 6º como dos artºs 237º e sgs. da CRP.

A redistribuição de tarefas administrativas que a criação e instituição das regiões implicará não deverá significar uma diminuição dos poderes dos municípios e freguesias, como resulta expressamente do artº 257º, mas deverá consistir antes numa descentralização regional de serviços em importantes sectores da administração pública que hoje são do domínio da administração estadual.

Esta descentralização passará mesmo pela atribuição para exercício sob responsabilidade própria das regiões de tarefas que hoje estão territorialmente desconcentradas(84).

As ideias de coordenação e apoio que o artº 257º exprime a propósito das relações entre regiões e municípios é o afloramento de um princípio mais geral que nos diz que toda a administração pública deve agir de forma coordenada, de modo a conseguir-se o objectivo de uma boa administração, tudo sem prejuizo da respectiva autonomia.

Formas de coordenação e apoio com respeito recíproco das respectivas atribuições e competências, devem existir nas relações do Estado com as regiões, destas com os municípios e destes com as freguesias.

É de esperar que serviços actualmente centralizados e referentes a importantes sectores da administração pública como a saúde, a educação, transportes, meio ambiente, ordenamento do território passem a ficar sob a responsabilidade das regiões.

Isso não significará um esvaziamento das funções do Governo e da administração central mas significará que apenas lhes serão reservadas aquelas tarefas que exigem um tratamento a nível nacional, libertando-os ao mesmo tempo de missões que podem muito bem ser realizadas a nível regional.

Junto da Região prevê a constituição a existência de um representante do Governo (artº 262º) cujas funções não vêm explicitadas mas que não serão provavelmente muito diferentes das do actual Governador Civil exercendo, nomeadamente, funções de tutela. Novidade importante seria a atribuição, ao representante do Governo, de funções de

coordenação da administração regional com a estadual, com o objectivo de alcançar uma maior eficácia administrativa.

De notar que a competência deste representante se fará sentir igualmente junto das autarquias existentes na respectiva área da região (artº 262º). Pensa-se aqui naturalmente de novo nas funções de tutela e, porventura, nas de coordenação administrativa.

Na constituição dos órgãos, a CRP prevê um regime que por um lado se aproxima do dos municípios e por outro do das freguesias. Assim a formação da assembleia regional segue o processo da formação da assembleia municipal integrando membros eleitos directamente pelos cidadãos e membros eleitos pelas assembleias municipais em número inferior ao daqueles. Por sua vez a junta regional, tal como a junta de freguesia, é eleita pela assembleia de entre os seus membros. Não há, pois, para nenhum dos órgãos, sufrágio directo completo. De referir ainda que os municípios têm o seu poder regulamentar limitado pelos regulamentos das regiões (artº 242º). Esta disposição deve ser entendida no sentido de que os municípios, ao exercerem o seu poder regulamentar, devem ter em conta os regulamentos publicados pelas regiões no uso dos poderes próprios destas. A CRP fala, a este propósito, de "autarquias de grau superior" mas não quer, seguramente, estabelecer por essa forma uma relação hierárquica ou semelhante, mas apenas chamar a atenção para o facto de que a administração pública se

desenvolve em vários níveis territoriais (desde o Estado às freguesias) tendo cada um deles poderes regulamentares próprios que os outros níveis de administração devem respeitar (85).

Também inaceitável é a consequência que o autor retira em matéria de atribuições da sua concepção de estatuto. Este, uma vez definido pela forma indicada, garantiria às autarquias locais uma "reserva de normação" no sentido de que só as autarquias locais poderiam regular de forma autónoma as matérias que estatutariamente (fundamentalmente o D.L. nº100/84) lhes estariam reservadas(76).

Esta reserva impor-se-ia constitucionalmente ao legislador que não poderia invadir esse domínio. Apenas é admitida uma excepção: naquelas matérias em que estão em causa interesses que possuem uma dimensão nacional (como é o caso, que expressamente aponta, dos loteamentos) seria de admitir uma intervenção do legislador para regular a matéria. Mas só neste caso, pois diz logo a seguir: "Excluídas porém as matérias que pelas razões expostas careçam de disciplina normativa a nível nacional embora com execução relegada para os órgãos autárquicos, e traçado o quadro estatutário das autarquias através de lei ou leis emitidas para dar cumprimento ao artº 239º da Constituição fica, em tudo aquilo que a lei remete para as atribuições das autarquias e para a competência dos seus órgãos, delimitado um espaço "garantido" às comunidades locais(77).

A nosso ver este entendimento parece esquecer que, nos nossos dias, as mais importantes matérias de administração pública (e que estão mencionadas a título exemplificativo no artº 2º do D.L. nº100/84 como constituído

atribuições das autarquias locais) tocam interesses nacionais e que por isso se torna necessária a intervenção da lei a qual não deve, como sustenta S. Correia, "relegar" aspectos de execução para os órgãos autárquicos mas antes e, cumprindo exactamente o disposto no artº 2º, conferir-lhes atribuições e competências no que toca aos interesses que são próprios das populações respectivas. É, pois, um entendimento totalmente diferente.

Na base da concepção de S. Correia está afinal e mais uma vez a ideia de "matérias que exclusivamente respeitam aos interesses próprios" (78) das populações das autarquias e que, por isso, apenas pelos órgãos destas devem ser reguladas no uso do poder regulamentar autónomo que a CRP lhes atribuiu no artº 244º.

O entendimento que defendemos não exige pois, nem que se tenha de seguir um caminho legislativo formalmente qualificado (reserva legislativa da al. r) do nº 1 do artº 168º da CRP) para conferir toda e qualquer atribuição e competência às autarquias locais ou, pelos menos, aquelas consideradas essenciais, nem que se proíba o legislador de intervir no espaço reservado à "normação autónoma" das autarquias locais pelas leis estatutárias, como defende Sérvulo Correia.

No primeiro caso (exigência de diplomas legislativos qualificados) não só se iria ao arrepio da prática legislativa no nosso país em que é frequente o

Governo conferir atribuições e competências às autarquias locais quando no exercício dos seus amplos poderes legislativos regula matérias administrativas, como poderia produzir-se o efeito perverso de o Governo, para evitar problemas de inconstitucionalidade, "fugir" a conferir atribuições e competências às autarquias ao regular matéria em que existissem interesses próprios destas. Além disso teria de considerar-se inconstitucional a al. b) do artº 33º do Estatuto dos Açores, pois é vedado às regiões autónomas legislar sobre matérias reservadas à Assembleia da República. No segundo caso, o legislador quer fosse a Assembleia da República, quer o Governo estaria excessivamente comprimido no seu campo de acção tendo de recorrer frequentemente à invocação da existência de interesses nacionais para evitar questões de inconstitucionalidade.

Não parece, pois, que deva ser qualquer desses caminhos o indicado. O que deve exigir-se aos diversos órgãos com poder legislativo é que tenham em conta, ao exercer a sua função, os interesses próprios das autarquias na matéria que é objecto de legislação. Ou seja, que respeitem o princípio constitucionalmente consagrado da descentralização administrativa (artº 239º). Nos termos de tal princípio, o exercício das tarefas administrativas deve caber de preferência às autarquias que estão mais próximas dos cidadãos, salvo exigências de uma realização a nível

administrativo superior ditadas pela natureza da tarefa ou por razões de eficácia.

Estaria também afastada a regulação de atribuições e competências por via regulamentar, mas isso por força do princípio da autonomia que exige uma relação de não subordinação da administração local à administração estadual ou regional e que desse modo seria posta em causa.

d) A autonomia das autarquias locais como limite material de revisão constitucional

A CRP não se contenta com dedicar largo espaço à matéria da administração local autárquica estabelecendo em sede de princípios fundamentais a respectiva autonomia e explicitando os seus elementos constitutivos no Tit. VII da Parte III. Vai mais longe ainda e estabelece na al. o) do artº 290º que as leis de revisão constitucional deverão respeitar a autonomia das autarquias locais.

Esta última disposição exprime como que uma "garantia absoluta" da instituição autonomia das autarquias locais devendo ser entendida como uma afirmação da importância que ela assume na estruturação do Estado de direito democrático (artº 2º da CRP). Deve depreender-se dela que o Estado de direito que entre nós vigora baseado na dignidade da pessoa humana e na soberania popular não

dispensa a autonomia das autarquias locais, sendo esta pois um elemento constitutivo do mesmo(79).

A separação vertical dos poderes que a autonomia local exprime é, conseqüentemente, indispensável à caracterização do Estado republicano saído da Constituição de 1976.

No entanto, deve ter-se presente que, em teoria, o limite material de revisão constitucional não abrange necessariamente a autarquia local "município". O limite material abrange apenas as autarquias locais em geral e, assim, se por virtude de alteração do actual artº 238º, o município deixasse de fazer parte do elenco das autarquias locais, a garantia que resulta da al. o) do artº 290º da CRP não cobriria o município. Dissemos, em teoria, porque na prática o município é a autarquia local de maior significado histórico e de maior importância na nossa administração local autónoma (cfr. infra pp.453 e sgs.) não sendo concebível a sua eliminação da categoria das autarquias locais.

6. Os municípios e as diversas categorias de autarquias locais

O princípio da autonomia das autarquias locais consagrado no nº 1 do artº 6º da CRP abrange, por força do artº 238º do mesmo diploma não só os municípios como as

freguesias e as regiões administrativas, estas apenas no continente(80).

Isto significa que a Constituição atribui a todas estas categorias de autarquias locais igual dignidade regulando de modo idêntico em sede de "princípios gerais" os elementos distintivos da sua autonomia (artºs 237 a 243º).

A disciplina constitucional relativa a cada uma destas categorias em especial (freguesias, municípios e regiões administrativas) não altera substancialmente os princípios fundamentais que são comuns a todas elas, embora não passe despercebido um tratamento mais privilegiado do município, no sentido de reforçar a sua autonomia.

Assim, só para os municípios está garantida a participação por direito próprio, e nos termos definidos pela lei, nas receitas dos impostos directos (artº 255º). É a única autarquia em que o órgão executivo é escolhido por sufrágio directo dos respectivos eleitores (artº 252º). É-lhes garantido expressamente o direito de constituir associações e federações para a administração de interesses comuns. Também o especial tratamento constitucional no que toca ao município evidencia-se no facto de a respectiva criação, extinção ou alteração da área estar sujeita a prévia consulta dos órgãos das autarquias agrangidas e à forma de lei (artº 249º).

Pode afirmar-se, aliás, que o município, pela sua longa tradição histórica e pelo papel que tem desempenhado

desde a implantação do Estado liberal, é a pedra angular da nossa administração autárquica. Ele constitui a unidade básica da administração local, não no sentido de ser a autarquia mais próxima dos cidadãos, mas no sentido de ser aquela em que assenta essencialmente a administração local autónoma. Tal não sucede por mero acaso assumindo aqui especial relevo não só razões históricas como o facto de os nossos municípios possuírem um quadro territorial e populacional que os torna estruturas privilegiadas para o exercício de importantes funções administrativas.

Repare-se que os níveis de administração local situados entre o município e o Estado (províncias, distritos, comarcas) nunca se consolidaram e que também não é por acaso que têm havido dificuldades em implantar as regiões administrativas. No lado oposto, a existência da freguesia como nível de administração situado entre o município e os cidadãos tem sido por vezes questionado e não encontrou ainda um lugar definido.

Isto não significa que se defenda que as freguesias devam ser postas em causa como autarquias locais ou que deva ser atrofiado o seu campo de acção (cfr. infra al. a)) mas apenas que este deve ser adaptado às condições próprias destas, nas quais as relações de vizinhança assumem especial significado. Também as regiões têm um papel importante a desempenhar (cfr. infra al. b)) no actual quadro

constitucional, mas sempre sem prejuízo da administração municipal.

a) Os municípios e as freguesias

Embora dotada constitucionalmente de uma autonomia de nível idêntico à dos municípios e das regiões administrativas a freguesia(81) não tem visto o reconhecimento dessa autonomia no plano administrativo.

As suas atribuições são muito limitadas, os recursos financeiros também e a grande maioria não tem sequer quadro de pessoal. Há mesmo quem ponha em causa o futuro desta autarquia local(82).

Parece-nos, porém, que a freguesia tem um papel não desprezível a desempenhar no conjunto da administração pública e que deve ser convenientemente reconhecido.

Ao nível das freguesias, nomeadamente as rurais, que são a grande maioria, existem interesses comuns resultantes das relações de vizinhança que exigem uma adequada satisfação. Isso nota-se sobretudo no domínio da prestação de serviços e de equipamentos. Certas tarefas administrativas desempenhadas hoje pelos municípios poderiam (e deveriam) passar a ser desempenhadas pelas freguesias de acordo com uma apropriada repartição de atribuições e meios financeiros.

É certo que a exiguidade de muitas freguesias não proporciona um quadro territorial e populacional apto ao desempenho de algumas tarefas importantes a nível local, mas é preciso não esquecer que, por um lado há freguesias de razoável dimensão, muitas delas com vários milhares de habitantes e que, por outro lado, as mais pequenas poderiam resolver problemas resultantes da sua pequenez através de esquemas de cooperação entre elas.

O papel das freguesias deveria mesmo ser incrementado ao nível de participação nas decisões municipais que lhes dizem directamente respeito como sucede em matéria de planeamento municipal e urbanismo.

Num país, como Portugal, em que muitos municípios têm várias dezenas de milhar de habitantes (vários deles ultrapassam mesmo a centena de milhar) descurar o nível administrativo constituído pelas freguesias principalmente para aquelas tarefas mais simples e mais próximas dos residentes constituiria, para além de uma violação do princípio da autonomia, um erro de política administrativa. Não pode esquecer-se, neste último aspecto, que existe normalmente uma forte ligação dos naturais e residentes à sua freguesia e que essa ligação constitui uma forte motivação para o desenvolvimento de esforços comuns para resolver problemas locais.

Um maior protagonismo das freguesias na administração local teria de passar pela eliminação da

dependência financeira a que estão sujeitas em relação ao município. Com efeito, a parte mais substancial das suas receitas depende, em regra, do montante que o orçamento municipal lhe atribuir de acordo com o disposto no artº 20º da Lei de Finanças Locais (Lei nº1/87 de 6/1. Embora esse artigo preveja um montante global mínimo, fica dependente da deliberação dos órgãos municipais o montante real a atribuir às freguesias. Ocorre, desta forma, uma dependência de uma autarquia em relação a outra que suscita fundadas dúvidas de constitucionalidade. Com efeito, a autonomia local exige uma relação de não dependência em relação à administração estadual ou a outros níveis de administração pública, o que não sucede neste caso. Numa matéria tão sensível para a autonomia como é a de finanças, verifica-se que a freguesia está fortemente dependente das deliberações tomadas por outro nível de administração pública, no caso, o município(83).

b) Os municípios e as regiões administrativas

Se o nível administrativo "freguesia" constitui um problema não resolvido, problema não menor é o do nível das regiões administrativas.

Por quase todos desejada, a regionalização que a CRP estabelece não passa à prática. Questões relacionadas com a delimitação territorial, a obrigatoriedade da criação

simultânea, a escolha da respectiva capital, são alguns dos problemas que estão por detrás da indecisão. Do mesmo modo, coloca-se com acuidade o problema de saber quais as tarefas a atribuir às regiões.

Invoca-se a este propósito a cautela da própria Constituição ao estabelecer no artº 257º atribuições às regiões que são essencialmente de participação (na elaboração e execução do plano regional) e de coordenação e apoio (à acção dos municípios).

Não pode esquecer-se, porém, que esse mesmo artigo fala também da "d direcção de serviços públicos" e que a região administrativa dispõe, como qualquer outra autarquia local, de autonomia constitucionalmente garantida como resulta não só do nº 1 do artº 6º como dos artºs 237º e sgs. da CRP.

A redistribuição de tarefas administrativas que a criação e instituição das regiões implicará não deverá significar uma diminuição dos poderes dos municípios e freguesias, como resulta expressamente do artº 257º, mas deverá consistir antes numa descentralização regional de serviços em importantes sectores da administração pública que hoje são do domínio da administração estadual.

Esta descentralização passará mesmo pela atribuição para exercício sob responsabilidade própria das regiões de tarefas que hoje estão territorialmente desconcentradas(84).

As ideias de coordenação e apoio que o artº 257º exprime a propósito das relações entre regiões e municípios é o afloramento de um princípio mais geral que nos diz que toda a administração pública deve agir de forma coordenada, de modo a conseguir-se o objectivo de uma boa administração, tudo sem prejuizo da respectiva autonomia.

Formas de coordenação e apoio com respeito recíproco das respectivas atribuições e competências, devem existir nas relações do Estado com as regiões, destas com os municípios e destes com as freguesias.

É de esperar que serviços actualmente centralizados e referentes a importantes sectores da administração pública como a saúde, a educação, transportes, meio ambiente, ordenamento do território passem a ficar sob a responsabilidade das regiões.

Isso não significará um esvaziamento das funções do Governo e da administração central mas significará que apenas lhes serão reservadas aquelas tarefas que exigem um tratamento a nível nacional, libertando-os ao mesmo tempo de missões que podem muito bem ser realizadas a nível regional.

Junto da Região prevê a constituição a existência de um representante do Governo (artº 262º) cujas funções não vêm explicitadas mas que não serão provavelmente muito diferentes das do actual Governador Civil exercendo, nomeadamente, funções de tutela. Novidade importante seria a atribuição, ao representante do Governo, de funções de

coordenação da administração regional com a estadual, com o objectivo de alcançar uma maior eficácia administrativa.

De notar que a competência deste representante se fará sentir igualmente junto das autarquias existentes na respectiva área da região (artº 262º). Pensa-se aqui naturalmente de novo nas funções de tutela e, porventura, nas de coordenação administrativa.

Na constituição dos órgãos, a CRP prevê um regime que por um lado se aproxima do dos municípios e por outro do das freguesias. Assim a formação da assembleia regional segue o processo da formação da assembleia municipal integrando membros eleitos directamente pelos cidadãos e membros eleitos pelas assembleias municipais em número inferior ao daqueles. Por sua vez a junta regional, tal como a junta de freguesia, é eleita pela assembleia de entre os seus membros. Não há, pois, para nenhum dos órgãos, sufrágio directo completo. De referir ainda que os municípios têm o seu poder regulamentar limitado pelos regulamentos das regiões (artº 242º). Esta disposição deve ser entendida no sentido de que os municípios, ao exercerem o seu poder regulamentar, devem ter em conta os regulamentos publicados pelas regiões no uso dos poderes próprios destas. A CRP fala, a este propósito, de "autarquias de grau superior" mas não quer, seguramente, estabelecer por essa forma uma relação hierárquica ou semelhante, mas apenas chamar a atenção para o facto de que a administração pública se

desenvolve em vários níveis territoriais (desde o Estado às freguesias) tendo cada um deles poderes regulamentares próprios que os outros níveis de administração devem respeitar (85).

NOTAS

- (1) F.Pizzetti - Il Sistema Costituzionale..., pp.241 e sgs.
- (2) O texto actual deste preceito inclui pequenas alterações em relação à redacção de 1976 que se traduziram na deslocação para a parte inicial da expressão "evitar a desburocratização" e na inclusão da expressão "associações públicas" antes de "organizações populares de base" (Revisão Constitucional de 1982).
- (3) J.Baptista Machado, Participação e..., p.120.
- (4) Este artigo não sofreu alteração na Revisão de 1982.
- (5) Este artigo foi alterado na Revisão Constitucional de 1982 passando a ler-se "Estado de direito democrático" onde antes se lia apenas "Estado democrático".
- (6) Sem alteração na 1ª.Revisão Constitucional.

- (7) Jorge Miranda esclareceu que com este artigo se quiz dizer que Portugal é um Estado independente, um Estado soberano relativamente a outros Estados não havendo aqui uma referência ao exercício do poder político (DAC, de 7/8/75, p.685).
- (8) Texto introduzido na 1ª.Revisão Constitucional.
- (9) Os cidadãos não são, pois, o objecto, mas sim o sujeito do poder.
- (9a) Sobre esta matéria, cfr. M.Kriele - Einfuehrung in die Staatslehre, Hamburg, 1975, esp. pp.111 e sgs. e 224 e sgs.
- (10) A.Pubusa, Sovranità popolare..., pp.149 e sgs; P.Alfonso, La Autonomia Local, in REALyA, nº229, 1986, p.24 e sgs. Acentua, neste aspecto, a importância da divisão vertical dos poderes A.Barbosa de Melo - "Democracia e Utopia" in Humanística e Teologia, 1980, pp.9 e sgs.
- (11) Sobre a relação entre as expressões "poder local" e "autonomia local" ver infra, p.335. O poder local como expressão manifesta da autonomia local, como a outra face desta.

- (12) Estado é um conceito que aparece na Constituição com diversos sentidos. Gomes Canotilho e Vital Moreira chamam-lhe "um dos conceitos mais polissémicos da Constituição" (Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª edição, 1ª.vol., p.72). Na verdade, a Constituição não se refere aqui ao Estado como pessoa jurídica que se identifica com o Estado-Administração Central para o distinguir dos demais entes públicos e mesmo privados, abrangendo antes "o complexo de autoridades e entidades públicas, isto é, aquelas dotadas, entre outras coisas, de poderes de autoridade" (Gomes Canotilho-Vital Moreira, CRP Anotada, 2ª.ed., 1ª.vol., pp.72/73).
- (13) Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram que a expressão "autonomia das autarquias locais" é pleonástica (CRP Anotada, 1ª.vol.,p.86) e Jorge Miranda preferia a expressão "autonomia das comunidades locais" tal como constava do projecto de Constituição do PPD.
- (14) O mais amplo de entre as Constituições europeias que nos estão próximas. Só a Constituição da Áustria regula também com semelhante extensão esta matéria.

- (15) Não constitui sequer um limite à soberania popular, pois esta não pode ser entendida como um poder (soberano) exercido apenas pelos órgãos de soberania, mas como um poder de sentido mais amplo que a expressão "poder político" melhor qualifica. Cfr. J.Miranda - A Constituição de 1976..., p.457.
- (16) O poder local não se exerce desordenadamente por formas de livre iniciativa popular, mas através de instituições que a Constituição define.
- (17) Redacção que resultou da 1ª.Revisão Constitucional.
- (18) Cfr. infra pp.420 e sgs.
- (19) Um órgão que também poderá ser eleito por sufrágio universal como sucede nos municípios (cfr.artº.252º.)
- (20) Sobre o significado de tal poder, ver A.Queiró, Lições de Direito Administrativo, Coimbra, 1976, policop.,p.461 e sgs. Cfr. tb. supra, nº4, al. d).
- (21) Redacção que resulta da Revisão Constitucional.
- (22) A administração indirecta do Estado é de um ponto de vista territorial ainda administração central.

- (23) Por exemplo as "Ordens". A figura jurídica "associações públicas" foi introduzida na 1ª Revisão Constitucional (artº 267º nº 3).
- (24) Nesse sentido aponta muito claramente Ch.Eisenmann - ("Problèmes d'Organisation de l'Administration" in Cours de Droit Administratif, Tomo I, Paris, 1982, pp.275 e sgs.), para quem o mesmo objectivo poderia ser atingido, p.ex., através de sorteio. Cfr. tb. A.Gonçalves Pereira - Contribuição para uma Teoria Geral do Direito Municipal, dissertação, policop., Fac. Direito, Lisboa, 1959, p.145.
- (25) Cfr. J.-C.Nemery (De la Liberté des Communes dans l'Aménagement du Territoire, Paris, 1981, p.25) que fala a este propósito da "legitimité" como elemento da descentralização e que invoca nomeadamente o ensinamento de M.Hauriou. No mesmo sentido, F. do Amaral (Curso de Direito Administrativo, vol.I, Coimbra, 1986, p.419) para quem a escolha dos órgãos das autarquias locais através de eleições livres é, inclusivé, um elemento da noção de autarquia local e também J.Baptista Machado (Participação e Descentralização..., p.28).

- (26) De referir, no entanto, a restrição do poder de apresentar candidaturas à eleição dos órgãos municipais, feita em favor dos partidos políticos (artºs 22º e 23º do D.L. nº 701-A/76).
- (27) Sobre esta discussão, cfr. Diário da Assembleia da República (DAR), I Série, nº 124 de 22/7/82, pp.5231 a 5237, com particular relevo para a intervenção do deputado Luis Beiroco (p.5235); cfr. também DAR, II Série, II Legislatura, 2ª Sessão Legislativa, 3º Suplemento ao nº 49 de , p.1020(53).
- (28) Sobre esta matéria, cfr. R.Leite Pinto - Referendo Local e Descentralização Política (Contributo para o Estudo do Referendo Local no Constitucionalismo Português), Coimbra, 1988.
- (28a) Cfr. supra, pp.153 e sgs. Cfr. tb. Lobo d'Ávila, Estudos..., pp.193 e sgs.
- (29) Os municípios mais do que atribuições e competências reivindicam meios financeiros, o que se compreende se tivermos em conta que um dos sectores principais da acção dos municípios é o da prestação de serviços e da construção de equipamentos, os quais exigem avultados meios financeiros.

(30) A autonomia financeira dos municípios portugueses encarada do ponto de vista da quantidade de meios financeiros ao seu dispor é estreita quer em comparação com os países europeus que nos estão mais próximos, quer mesmo em comparação com a situação existente no período anterior ao actual regime político. Cfr., a este propósito o estudo de M.C.Lopes Porto "A reforma Fiscal Portuguesa e a Tributação Local", Lisboa, 1988 (separata do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra), que utiliza como indicadores a percentagens das despesas locais no total das despesas públicas e no total do produto interno bruto. No entanto, a autonomia mede-se também pela liberdade de utilização dos meios financeiros disponíveis e pela garantia legal da sua obtenção, sendo certo que neste aspecto pode falar-se hoje de autonomia financeira ao contrário do que sucedia no regime político anterior ao actual.

(31) Cfr. artº 12º e sgs. do D.L. nº77/84 de 8/3

(32) Sobre esta matéria, nomeadamente o princípio da equiparação, cfr. Almeno de Sá - Administração do Estado, Administração Local e Princípio da Igualdade no âmbito do Estatuto do Funcionário, Coimbra, 1985.

- (33) Sobre o direito municipal "externo" e "interno" cfr. A.Gonçalves Pereira, Contribuição..., p.238.
- (34) J.M.Sérvulo Correia - Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, Coimbra, 1987, pp.262 e 264. Sobre o poder regulamentar das autarquias locais, cfr. também A.Queiro - Lições de Direito Administrativo, policop., Coimbra, 1976, pp.431 e sgs. e 461 e sgs.
- (35) J.C.Vieira de Andrade - Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei - Algumas Reflexões acerca da Admissibilidade de Regulamentos das Autarquias Locais em Matéria de Direitos, Liberdades e Garantias, Coimbra, 1987, esp. pp.25/26.
- (36) Cfr. artº 2º nº 1 da Carta Europeia da Autonomia Local.
- (37) Cfr. Ch.Eisenmann - Problèmes d'Organisation..., p.280;
- (38) Esta média é muito superior à dos países que nos estão mais próximos e que temos tomado como ponto de referência. Com efeito, em França, a população média de cada município, é de cerca de 1.500 habitantes, em

Espanha é de cerca de 4.000, na Itália de cerca de 7.000 e na RFA de cerca de 7.200 (Cfr. Conseil de l'Europe - Rapport sur "Les institutions régionales en Europe" (1) (Rapporteur: M.A. Galette), Strasbourg, 1980). Estes dados referem-se a 1978.

(39) W. Roters - Kommunale Mitwirkung..., p.44; A. Nieto - "Los Cabildos Insulares de Canarias en el Estado de las Autonomias" in Boletim de Documentacion, Consejeria de la Presidencia del Gobierno de Canarias, nº 14, 1986, pp.1 e sgs e esp. p.81.

(40) A Administração Pública é aqui entendida no seu conjunto, pois também é correcto falar-se de "administrações públicas" como p.ex., a administração do Estado (directa e indirecta), a administração regional (das regiões autónomas) e a administração local (de cada um dos municípios e de cada uma das freguesias).

(41) Citado em J. Bourdon/J.-M. Pontier/J.-C. Ricci - Droit des Collectivités Territoriales..., p.429.

(42) Sobre as competências municipais nesta matéria, cfr. ainda o artº 10º do D.L. nº 77/84 de 8/3.

- (43) E. Forsthoff - Stato di diritto in trasformazione..., pp.166/167; Cfr. supra, p.190. P. Badura entende que a "kommunale Daseinsvorsorge" é elemento da instituição autonomia local (Staatsrecht..., pp.239 e sgs).
- (44) O D.L. nº 77/84 de 8/3 disciplina a "competência dos municípios" no que toca a estes investimentos indicando detalhadamente os respectivos domínios.
- (45) Frequentemente os municípios servem-se também, para este efeito, das forças policiais estaduais situadas no seu território.
- (46) Adverte para os perigos de uma perda de substância da autonomia por força de uma progressiva regulamentação ("Verrechtlichung") geral. A. von Mutius - "Oertliche Aufgabenerfuellung"..., pp.227 e sgs; no mesmo sentido W. Bluemel - "Gemeinden und Kreise vor den oeffentlichen Aufgaben der Gegenwart"..., pp.190 e sgs.; sobre os perigos para a autonomia municipal provenientes de uma legislação perfeccionista, cfr. também supra, pp.293 e sgs.
- (47) O mesmo sucederia se se admitisse tal tutela não só sobre os actos mas sobre os órgãos.

- (48) Ch. Eisenmann fala a este propósito de semi-descebtalização ("Problèmes d'Organisation de l'Administration"..., pp.286 e sgs..
- (49) Em sentido contrário, Prof. Freitas do Amaral (Curso de Direito Administrativo, vol.I, p.422) para quem as autarquias locais não dispõem nem de suficientes atribuições e competências, nem de meios humanos e técnicos, nem de adequados recursos financeiros. Por essa mesma razão F. do Amaral afirma que não existe poder local em Portugal. Este só existiria se as autarquias locais fossem autónomas.
- (50) Na doutrina alemã fala-se a este propósito de uma "institutionnelle Rechtssubjektsgarantie" (Cfr., entre outros, K. Stern - "Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung" in Handbuch..., p.205; B. Widera - Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung gemeindlicher Planungshoheit, Berlim, 1985, p.26).
- (51) Na doutrina alemã fala-se de uma "objektive Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung" (Cfr., entre outros, os autores, obras e locais citados na nota anterior).

- (52) J.J. Gomes Canotilho - Direito Constitucional, 4ª ed., Coimbra, 1986, pp. 571 e 649.
- (53) Vamos encontrar este mesmo preceito reproduzido na al. f) do nº 1 do artº 32º do Estatuto Politico-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (Lei nº 9/87 de 26/3).
- (54) Cfr. DAR, II Série, Sup. ao nº 50 de 6 de Fevereiro de 1982, pp. 1062(12) a (15).
- (55) A reserva contida nestas alíneas abrange também a eleição dos titulares dos órgãos de soberania e das regiões autónomas (al. f)) e o estatuto dos titulares dos órgãos de soberania (al. g)). A matéria do estatuto dos titulares dos órgãos das regiões autónomas cabe aos respectivos estatutos político-administrativos.
- (56) Esta reserva abrange de igual modo os orçamentos do Estado e das regiões autónomas.
- (57) No texto não havia a figura da reserva absoluta (cfr. artigos 167º e 168º).
- (58) J.J. Gomes Canotilho/V. Moreira - Constituição da República Portuguesa Anotada, 1978, p.334.

- (59) Cfr. DAR, II Série, Suplemento ao nº 44 de 27/1/82, p.904-(4))
- (60) No debate ocorrido durante a 1ª revisão constitucional houve quem recordasse que o estatuto poderia corresponder pela sua extensão a um Código Administrativo (Cfr. DAR, II Série, 2º Suplemento ao nº 39 de 15 de Janeiro de 1982, p.852(66)).
- (61) órgãos unipessoais, como o Presidente da República e órgãos colegiais como a Assembleia da República.
- (62) Tem conteúdo semelhante o Estatuto Provisório da Região Autónoma da Madeira (Dec. Lei nº 318-D/76 de 30 de Abril).
- (63) A. Queiró - Lições de Direito Administrativo, polic., Coimbra, 1976, pp.394 e sgs.
- (64) Rege assim, como refere A. Queiró, o princípio da uniformidade (Lições..., p.396), o que não impede, como é natural, que a lei permita o estabelecimento de algumas especialidades de estrutura e organização dentro do regime estatutário geral, abrangendo aspectos não essenciais.

- (65) Estas matérias estão autonomizadas ora porque a CRP instituiu em relação a elas uma reserva qualificada (reserva absoluta), ora porque estão ligadas à reglação de matérias semelhantes de outros entes e órgãos.
- (66) G.Cornu - Vocabulaire Juridique, Paris, 1987, p.759
- (67) Nesse sentido cir. Gomes Canotilho/Vital Moreira - Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª ed., 2º vol., pp.385/386. Tratar-se-ia de um "código de poder local" ou "estatuto das autarquias locais". De notar, porém, que tal diploma teria de revestir a forma de Lei da Assembleia da República pois conteria matérias de reserva absoluta desta como p.exe., eleições autárquicas. De notar ainda que a expressão "estatuto das autarquias locais" não pode fazer-nos esquecer que o estatuto das freguesias não é o mesmo que o dos municípios e que assim dentro de um mesmo diploma teríamos, pelo menos actualmente (enquanto as regiões administrativas não forem criadas), o estatuto das freguesias e o estatuto dos municípios, com partes comuns certamente, mas também com partes específicas.

- (68) Este diploma foi, entretanto, substituído pela Lei nº 1/87 de 6/1.
- (69) Embora a doutrina portuguesa faça uma clara distinção entre atribuições (das pessoas colectivas) e competências (dos órgãos) entendendo por atribuições os fins a prosseguir pelos entes públicos e por competências os poderes dos órgãos para os levar a cabo (cfr. por todos M Caetano - Manual de Direito Administrativo, 10ª ed., T.1, Lisboa, 1973, p.211 e sgs., o legislador não segue com rigor essa distinção e fala frequentemente em competências num sentido amplo que abrange também as atribuições
- (69a)) Cfr., quanto aos municípios, o artº 25º da Ley 7/1985 de 2 de Abril. Este preceito deve ser conjugado com o artº 2º e o artº 5º da mesma lei. De todos eles resulta que o "regime substantivo das funções e dos serviços" das autarquias locais (municípios e provincias) resulta nomeadamente da "legislação do Estado e das Comunidades Autónomas segundo a distribuição constitucional de competências".
- (70) Esta via não foi seguida pelo Estatuto Provisório da Madeira.

- (71) Cfr. a este propósito, Gomes Canotilho/Vital Moreira - Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª ed., 2ª vol., p.358 sobre a enumeração de matérias de interesse específico no Estatuto da Região Autónoma dos Açores.
- (72) No sentido da inconstitucionalidade desta disposição cfr. Jorge Miranda - "O Interesse Específico das Regiões Autónomas" in A Autonomia como fenómeno cultural e político, Angra do Heroísmo, 1987, p.115.
- (73) Esta concepção encontra inspiração na doutrina alemã.
- (74) Sérvulo Correia - Princípio da Legalidade..., pp.265/266.
- (75) Sérvulo Correia - Princípio da Legalidade..., pp.273.
- (76) Sérvulo Correia - Princípio da Legalidade..., pp.267 e 275.
- (77) Sérvulo Correia - Princípio da Legalidade..., pp.274/275.

(78) Sérvulo Correia - Princípio da Legalidade..., pp.275.

(79) Neste sentido cfr. supra, pp.401 e sgs. No entanto, deve ter-se presente que, em teoria, o limite material de revisão não abrange necessariamente a autarquia local "município". O limite material abrange apenas as autarquias locais em geral e, assim, se por virtude de alteração do artº 238º o município deixasse de fazer parte do elenco das autarquias locais, a garantia que resulta da al. o) do artº 290º da CRP não cobriria o município.

(80) O nº 3 do artº 238º prevê ainda o estabelecimento por lei "nas grandes áreas urbanas e nas ilhas" de outras formas de "organização territorial autárquica" de acordo com as suas "condições específicas. Deste preceito parece resultar a possibilidade de criação de autarquias locais especiais adaptadas às condições existentes nas grandes áreas urbanas (Lisboa e Porto, actualmente) e nas ilhas (dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira). Com efeito, "formas de organização territorial autárquica" não podem ser meras circunscrições administrativas, nem meras associações ou federações de autarquias existentes. Na verdade, o teor e a colocação do preceito em

sede de "Princípios Gerais" do Poder Local aponta nesse sentido. Também não satisfaz as condições desse preceito a criação nas ilhas dos Açores, com mais de um município de um órgão consultivo denominado "Conselho de Ilha" (artºs 79º e sgs do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores). Problema em aberto é o de saber se as novas categorias acrescem às já existentes ou as substituem (Cfr. Gomes Canotilho/Vital Moreira - Constituição da República Anotada, 2ª ed., 2º vol., 1985, p.384).

- (81) As freguesias são actualmente mais de 4.000 com uma média de habitantes de cerca de 2.500.
- (82) F. do Amaral - Curso de Direito Administrativo, vol.I, p.517.
- (83) Igualmente merecem atenção o significado e a natureza jurídica da figura da "delegação de competências" da câmara municipal na junta de freguesia que resulta das disposições conjugadas dos artºs 15º nº1 al. r), 27º nº1 al. t), 39º nº2 al. s) e 51º nº3 al. a) do D.L. nº100/84 e que se traduz fundamentalmente num acordo realizado entre a câmara e a junta, nos termos da qual esta passa a executar tarefas que competem àquela.

(84) Verifica-se, com efeito, que as necessidades da administração pública obrigaram a administração estadual directa e indirecta a desconcentrar serviços a nível "regional", serviços esses que, na grande maioria, poderiam passar para a responsabilidade das regiões a criar.

(85) Sobre este ponto, cir. Sêrvulo Correia - Legalidade e Autonomia Contratual..., pp.277 e sgs.

CONCLUSÃO (III PARTE)

Embora exista hoje largo consenso, no nosso país, quanto aos preceitos relativos à autonomia das autarquias locais consagrados na Constituição, tal não sucedeu na altura da elaboração desta, manifestando-se então uma corrente que, em nome da legitimidade revolucionária, tendia a desvalorizar uma administração local autónoma assente no princípio da eleição por sufrágio universal, directo e secreto dos órgãos das autarquias locais e a valorizar a acção desenvolvida pelas organizações populares de base, especialmente comissões de moradores e de trabalhadores empenhados no processo revolucionário então em curso. Foi a consolidação, a nível nacional, de uma democracia alicerçada no voto como expressão da vontade popular que determinou o acolhimento dos preceitos constitucionais actualmente vigentes na matéria.

A autonomia das autarquias locais e particularmente a autonomia municipal representa o exercício do poder político a nível local, constituindo dessa forma uma manifestação da soberania popular e uma distribuição do poder em sentido vertical. Com efeito, o fundamento da autonomia local (e da sua outra face que é o poder local) é a soberania do povo que por sua vez tem como alicerce a dignidade da pessoa humana. A soberania do povo não se

esgota, pois, na acção dos órgãos de soberania, mas exprime-se também no poder político local.

A autonomia municipal como separação vertical do poder manifesta-se numa relação de não subordinação em relação quer à administração central do Estado (directa ou indirecta), quer a outros níveis de administração pública (nomeadamente o das regiões autónomas), e no exercício de um conjunto de tarefas administrativas sob responsabilidade própria.

São elementos caracterizadores da autonomia municipal: a) a eleição dos órgãos das autarquias locais (municípios, particularmente); b) a existência de um património e finanças próprios; c) a existência de quadro de pessoal próprio e do poder de organização dos respectivos serviços; d) o exercício de um poder regulamentar próprio relativo aos interesses da respectiva comunidade; e) o exercício de um leque amplo e significativo de tarefas administrativas sujeitas apenas a um controle de mera legalidade e ainda um direito de participação nos assuntos que à comunidade respectiva dizem respeito.

A autonomia das autarquias locais e nomeadamente a autonomia municipal é uma instituição garantida constitucionalmente manifestando-se tal garantia não só na necessidade da existência de autarquias locais (artº 237º da CRP), sem prejuízo da criação, modificação e extinção de qualquer delas em particular, como no respeito pelos

elementos caracterizadores da autonomia atrás referidos. Esta garantia, nos termos assim definidos, impõe-se não só à administração pública e ao legislador, como ainda à própria revisão da Constituição, pois não admite que uma lei de revisão constitucional elimine a autonomia das autarquias locais (al. o) do artº 290º da CRP).

A Constituição da República reservou para o órgão legislativo por excelência - a Assembleia da República - as matérias respeitantes às autarquias locais que contendem com a respectiva garantia institucional, subtraindo-as, desse modo, à disponibilidade legislativa do Governo. A Constituição reservou explicitamente para a Assembleia da República o estatuto das autarquias locais (al. r) do nº 1 do artº 168º).

Por estatuto, em sentido amplo, deve entender-se o conjunto daquelas matérias que tocam a garantia institucional da autonomia local abrangendo, pois, um âmbito mais vasto do que o que resulta da referida al. r) e que encontramos em diversas alíneas do artº 167º (reserva absoluta) e 168º (reserva relativa) da Constituição. Por estatuto, em sentido estrito, ou seja, no sentido da al. r) do nº 1 do artº 168º deve entender-se o conjunto de regras essenciais respeitantes à organização das autarquias locais, abrangendo a composição dos respectivos órgãos e seu funcionamento, às atribuições e competências ao quadro de

pessoal e organização dos serviços, à tutela e ainda como resulta explicitamente da mesma alínea, às finanças locais.

Não cabe, porém, no estatuto todo o direito das autarquias locais e nomeadamente a indicação de todas as tarefas administrativas a exercer pelas autarquias locais e assim a indicação de todas as atribuições concretas das autarquias e competências dos seus órgãos. Cabem apenas, neste aspecto, as regras que definem o quadro geral das atribuições e competências ficando a concretização respectiva na disponibilidade do legislador competente para regular a actividade administrativa. Tal legislador pode ser sempre a Assembleia da República como órgão legislativo máximo, pode ser o Governo quando matéria administrativa a regular caia no âmbito da sua competência legislativa e podem ser as Assembleias das Regiões Autónomas quando se trate de adaptar o regime estabelecido pelos órgãos de soberania a nível nacional às condições particulares das respectivas regiões. Isto deve ser visto à luz da ideia de que a administração local autónoma faz parte de um todo que é a Administração Pública exercida no território nacional.

Embora a Constituição consagre uma autonomia local de nível essencialmente igual para as freguesias, municípios e regiões administrativas (ainda não criadas), o município constitui, pela sua tradição (a mais antiga e a mais recente) e pelas tarefas que desenvolve, a pedra angular da administração local autónoma.

BIBLIOGRAFIA

A bibliografia a seguir mencionada é apenas a referida no texto e não toda a consultada. Destacou-se, para efeito de melhor arrumação, uma parte constituída por obras colectivas, documentos e outras publicações.

ACHTERBERG, N. - Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg, 1982.

ANTÓNIO CÂNDIDO - Discurso proferido na Câmara dos Deputados, na sessão de 15/7/1887, in Echos d'uma voz quasi extincta, Porto, 1923, pp.142 e sgs.

ARAGÓN REYS, M. - "El tratamiento constitucional de la autonomia local", in Organización Territorial..., vol.I, pp.463 e sgs.

AUBY, J. M. / DUCOS-ADER, R. - Institutions Administratives 4^a.ed., Paris, 1978.

AUBY, J. M. / DUCOS-ADER, R. - Droit Public, 9^{ed.} Paris
1984.

AUTEXIER, Ch. - "L'ancrage constitutionnel des
collectivités de la République" *in* RDP, 1981,
pp.581 e sgs.

BADURA, P. - Staatsrecht, Munique, 1986.

BAENA DEL ALCAZAR, M - Curso de Ciência de la
Administración, vol. I, Madrid, 1985.

BAGUENARD, J. - La décentralisation territoriale,
Paris, 1980.

BAPTISTA MACHADO, J. - Participação e Descentraliza-
ção. Democratização e Neutralidade na Constituição
de 1976, Coimbra, 1982.

BARBOSA DE MELO, A. - "Democracia e Utopia", *in*
Humanistica e Teologia, 1980, pp.9 e sgs.

BENOIT, F. P. - Le Droit Administratif Français, Pa-
ris, 1968.

BENOIT, F.P. - "Les structures administratives territoriales devant l'exigence de la décentralisation", in La Décentralisation pour la rénovation de l'état, colloque sous la direction de Ch. Debbasch, Paris, 1976, p.103.

BERTHELEMY, H. de - Traité Elementaire de Droit Administratif, 10^e, .ed., Paris, 1923.

BERTI, G. - Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale, Padova, 1969.

BERTI, G. - "Commento all'art^o 5^o Cost." in Commentario Branca, I, 1975, pp.277 e sgs.

BERTI, G. - "Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale" in RTDP, 1973, pp.681 e sgs.

BLUEMEL, W. - "Gemeinden und Kreise vor den oeffentlichen Aufgaben der Gegenwart", in VVDStRL 36(1978) pp.171 e sgs.

BLUEMEL, W. - "Die Rechtsgrundlagen der Taetigkeit der Kommunalen Selbstverwaltungskoerperschaften", in Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und..., pp.254 e sgs.

BLUEMEL, W. - "Wesensgehalt und Schranken des Kommunalen Selbstverwaltungsrechts" in Selbstverwaltung im Staat..., pp.265 e sgs.

BOURDON, J./PONTIER, J.-M./RICCI, J.C. - Droit des collectivités territoriales, Paris, 1987.

BOURJOL, M. - Droit et libertés des collectivités territoriales, Paris, 1984.

BOURJOL, M. La réforme municipale, Bilan et Perspectives, Paris, 1975.

BROHM, W. - "Die Selbstverwaltung der Gemeinden im Verwaltungssystem der Bundesrepublik" in DVBl, 1984, pp.293 e sgs.

BROHM, W. - "Die Eigenstaendigkeit der Gemeinden" in DOV, 1986, pp.397 e sgs.

BURDEAU, F. - "Affaires Locales et Décentralisation: évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration", in Mélanges offerts à G.Burdeau..., pp.765 e sgs.

BURDEAU, F. - Liberté. Libertés Locales Chéries!, Paris, 1983.

BURDEAU, G. - O Estado, trad., ed. Europa-América, Lisboa, s/d.

BURDEAU, G. - Traité de Science Politique, T. II, L'état, 1980; T. V. - Les Régimes Politiques, Paris, 1970.

BURMEISTER, J. - Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantia, Munique, 1977.

CADOUX, Ch. - "L'Avenir de la décentralisation territoriale" in AJDA, 1963, pp.268 e sgs.

CAETANO, M. - "Algumas notas sobre o problema da descentralização administrativa", in O Direito, nº 8, 1935, pp.226 e sgs.

CAETANO, M. - "Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)", in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XXII, 1968-1969, p.7 e sgs.

CAETANO, M. - "Codificação Administrativa em Portugal (um século de experiência: 1836:1935)" in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, ano II, 1934, pp.

CAETANO, M. - Manual de Direito Administrativo, Tomo I, 10ª ed., Lisboa, 1973.

CAETANO, M. - O Município na Reforma Administrativa (Conferência), Lisboa, 1936.

CANDIDO DE MARTIN, G. - L'Amministrazione Locale nel sistema delle Autonomie, Milano, 1984.

CASSESE, S. - "Tendenze dei poteri locali in Italia", in RTDP, 1973, pp. 283 e sgs.

CASTRO, CONCEPCIÓN de - La Revolución Liberal y los municipios españoles, Madrid, 1979.

CHAPUISAT, J. L. - "Les affaires communales" in AJDA, 1976, pp. 476 e sgs.

CHAPUISAT, L. J. - La notion d'affaires locales en droit administratif français, Thèse, polic., Paris, 1971.

CHAPUISAT, L.J. - "La répartition des compétences",
in AJDA, 1983, pp.81 e sgs.

CLAVERO, B. - Evolución Histórica del Constituciona-
lismo Español, Madrid, 1984.

COLMEIRO, M. - Derecho Administrativo Español, T.I,
3ª ed., Madrid, 1865.

CONSTANT, B. - Cours de Politique Constitutionnelle,
3ª ed., Bruxelles, 1837.

CONSTANT, B. - "Principes de Politique" in Oeuvres,
Paris, 1957, pp.1063-1215.

CORNU, G. - Vocabulaire Juridique, Paris, 1987.

DEBBASCH, Ch. - Science Administrative Administra-
tion Publique, 4ª.ed., Paris, 1980.

DEBBASCH, Ch. - Institutions et Droit Administra-
tifs, 1 - Les structures administratives, 3ª.ed.,
Paris, 1985.

DENDIAS, M. - Le Gouvernement Local - La centralisation et la décentralisation administratives, Paris, 1930.

EISENMANN, Ch. - Centralisation et Décentralisation, Esquisse d'une théorie générale, Paris, 1948.

EISENMANN, Ch. - "Problèmes d'Organisation de la Administration" in Cours de Droit Administratif, T.I, Paris, 1982.

ELLUL, J. - Histoire des Institutions - 5 - Le XIX siècle, 2^a.ed, Paris, 1982.

EMBID-TRUJO, A. - "Autonomia Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal" in REDA, 1981, nº.30, pp.437 e sgs.

ENTRENA CUESTA, R. - "Las competencias de las entidades locales" in Organización Territorial..., vol. I, pp.89-111.

ESCUADERO-MARQUEZ GARCIA, P./PENDAS GARCIA, B. -El Nuevo Regimen Local Español, Barcelona, 1985.

ESCUADERO-MARQUEZ GARCIA, P./PENDAS GARCIA, B. - "La provincia como entidad local en el Estado de las Autonomias", in Organización Territorial, vol.II, pp.1459 e sgs.

ESPOSITO, C. - Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo nella nuova Costituzione Italiana (Commento all'art.5 dela Costituzione Italiana)", in RTDP, pp.194 e sgs..

FAUSTO, J.A. - "A reforma concelhia de 6 de Novembro de 1836", in O Direito, ano 82, 1950, pp.257 e sgs.

FERNANDEZ SEGADO, F. - "La autonomia local: su naturaleza e caracterización jurisprudencial", in Organización Territorial del Estado (Administración Local) vol.II, ..., pp.1269 e sgs.

FLOGAIETIS, S. - La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, Paris, 1979.

FORSTHOFF, E. - Lehrbuch des Verwaltungsrechts, vol.I, 9ª.ed., Munique, 1966.

FORSTHOFF, E. - Stato di diritto in trasformazione, Milano, 1973.

FORSTHOFF, E. - Traité de Droit Administratif Allemand, Bruxelles, 1969.

FREITAS DO AMARAL, D. - Curso de Direito Administrativo, vol. I, Coimbra, 1986.

FREITAS, Justino de - Instituições de Direito Administrativo Portuguez, Coimbra, 1857.

FROMONT, M. - "La nouvelle répartition des compétences entre l'état, les régions et les départements en France", in RISA 4/1987, pp.599 e sgs.

GARCIA DE ENTERRIA, E. - La Administración española, Madrid, 1972.

GARCIA DE ENTERRIA, E. - Problemas Actuales del Régimen Local, 2ª ed., Sevilla, 1986.

GARCIA DE ENTERRIA, E. - Revolución Francesa y Administración Contemporanea, 2ª.ed., Madrid, 1981.

GARCIA FERNANDEZ, J. - El origen del municipio constitucional: autonomia y centralización en Francia y en España, Madrid, 1983.

GARRETT, ALMEIDA - "Relatório apresentado na Câmara dos Pares, na sessão de 21/1/1854" in Cadernos Municipais, ano 2º, nº 3, 1979, pp.95/96.

GIANNINI, M.S. - "Autonomia (Teoria Generale e Diritto Pubblico)", in Enciclopedia Giuridica, vol.IV, Milano, , pp.356-366.

GIANNINI, M.S. - "I Comuni" in "L'ordinamento comunale e provinciale", (Atti del Congresso celebrativo delle leggi di unificazione amministrativa), Vicenza, 1967.

GIANNINI, M.S. - Corso di Diritto Amministrativo, vol.I, Milano, 1965.

GIANNINI, M.S. - "Enti Locali Territoriali e Programmazione" in RTDP, 1973, pp.193 e sgs..

GIANNINI, M.S. - Istituzioni di Diritto Amministrativo, Milano, 1981.

GIANNINI, M.S. - "II Riassetto dei Poteri Locali" in RTDP, 1971, pp.451 e sgs..

GIOVENCO, L. - L'Ordinamento Comunale, 7ªed.,
Milano, 1974.

GODECHOT, J. - Les Institutions de la France sous la
Révolution et l'Empire, 2ª ed., Paris, 1968.

GOENNENWEIN, O. - Derecho Municipal Alemán, trad.,
Madrid, 1967.

GOMES CANOTILHO, J.J./VITAL MOREIRA - Constituição
da República Portuguesa Anotada, 2ª ed., 2 vol.s,
Coimbra, 1985

GOMES CANOTILHO, J.J. - Direito Constitucional, 4ª
ed., Coimbra, 1986.

GONÇALVES PEREIRA, A. - Contribuição para uma Teoria
Geral do Direito Municipal, dissert., policop.,
Lisboa, 1959.

GUIMARÃES PEDROSA - Curso de Sciencia da Adminis-
tração e Direito Administrativo, Introdução e
Parte Geral, Coimbra, 1904.

GUSTAPANE, E. - "Autarchia". Profile Storico di un termine giuridico in disuso, in RTDP, 1980, pp.200 e sgs.

ITALIA, V. - "L'Autonomia dei comuni e delle provincie. Contributo all'interpretazione dell'art.128 Cost." - in "Scritti in onore di Costantino Mortati, 2, Roma, 1977, pp.781 e sgs.

KNEMEYER, F. - "Das Verfassungsrechtliche Verhaeltnis der kommunen zueinander und zum Staat" in DVB1, 1984, pp.23 e sgs.

KNEMEYER, F. - Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung ueberholt? in DVB1, 1976, pp.383 e sgs.

KNEMEYER, F. - "Die Verfassungsrechtliche Gewaehrleistung der Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Landkreise" in Selbstverwaltung im Staat..., pp.209 e sgs.

KORTE, H.W. - "Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Beruecksichtigung des Subsidiaritaetsprinzips", in Verwaltungsarchiv 61(1970), pp 3 e sgs..

KRIELE, M. - Einfuehrung in die Staatslehre, Hamburg, 1975.

LAUBADÈRE, A. - Traité de Droit Administratif, T.1, 9^a ed., Paris, 1984.

LEGUINA VILLA, J. - "Gobierno Municipal y Estado Autonomico", in RAP, 100-102, vol.III, 1983, pp.2187-2201.

LOBO d'AVILA - Estudos de Administração, Lisboa, 1874.

LOPES PORTO, M. C. - "A Reforma Fiscal Portuguesa e a Tributação Local" (sep. do nº espec. do Bol. Fac. Direito de Coimbra - "Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia" - 1984), Coimbra, 1988.

LUCHAIRE, F./LUCHAIRE, Y. - Le Droit de la Décentralisation, Paris, 1983.

MAGALHÃES COLAÇO- Lições de Direito Administrativo, (segundo as prelecções ao curso do 3º ano jurídico de 1923-1924), Lisboa, 1924.

MAHON, P. - La décentralisation administrative. étude de droit public français, allemand et suisse, Genebra, 1985.

MARNOCO E SOUSA - Constituição Política da República Portuguesa - Commentario, Coimbra, 1913.

MARQUES, O. - História de Portugal, vol. II - Das Revoluções Liberais aos nossos dias, 5ª.ed., 1968.

MARTIN MATÉO, R. - "Administración Municipal y Constitución, in Organización Territorial..., vol. I, pp. 19 e sgs.

MARTIN MATÉO, R. - El Municipio y el Estado en el derecho alemán, Madrid, 1965.

MAUNZ, Th./G. DUERIG/R. HERZOG/R. SCHOLZ - Grundgesetz Kommentar, Munique, s/d, vol. II, art. 28 (T. Maunz).

MENGER, Chr.-F. - "Entwicklung der Selbstverwaltung im Verfassungsstaat der Neuzeit", in Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft - Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh (org. por Albert von Mutius) - Heidelberg, 1983, pp. 25 e sgs.

MENY, Y. - Centralisation et Décentralisation dans le Débat Politique Français (1945-1969), Paris, 1974.

MIRANDA, J. - A Constituição de 1976, Lisboa, 1978.

MIRANDA, J. - Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição - I volume, Lisboa, 1978.

MIRANDA, J. - "O Interesse Especifico das Regiões Autónomas" in A Autonomia como fenómeno cultural e político, Angra do Heroísmo, 1987, p.105 e sgs.

MODERNE, F. - "Les principes généraux" in La Libre Administration..., pp.108 e sgs.

MORELL OCAÑA, L. - La Administración Local, Madrid, 1984.

MUNOZ MACHADO, S. - "Los Principios Constitucionales de Unidad y Autonomia y el Problema de la Nueva Planta de las Administraciones Publicas" in RAP, nº100-102, vol.III, 1983, pp.1839 e sgs.

v.MUTIUS, A. - "Oertliche Aufgabenerfuellung", in Selbstverwaltung im Staat..., pp.227 e sgs.

NEMERY, J.C. - De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire, Paris, 1981.

NIETO, A. - "Los Cabildos Insulares de Canarias en el Estado de las Autonomías" *in* Boletín de Documentación, Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, nº 14, 1986, pp.1 e sgs.

OLIVEIRA A.Cândido - Os conceitos de descentralização e semi-descentralização administrativas, segundo Charles Eisenmann separata "Scientia Iuridica", Braga, 1985.

PAPPERMANN, E. - "Verwaltungsverbund in kreisangehörigen Raum", *in* DOV, 1975, pp.181/190.

PAREJO ALFONSO, L. - "La Autonomía Local" *in* REALyA, 1986, nº 229, pp.9 e sgs.

PAREJO ALFONSO, L. - Estado Social y Administración Pública - Los postulados constitucionales de la reforma administrativa, Madrid, 1983.

PAREJO ALFONSO, L. - Garantía Institucional y Autonomías Locales, Madrid, 1981.

PINTO, R.L. - Referendo Local e Descentralização Política (Contributo para o Estudo do Referendo Local no Constitucionalismo Português), Coimbra, 1988.

PIZZETTI, F. - Il Sistema Costituzionale delle Autonomie Locali, Milano, 1979.

PONTIER, J.-M. - L'état et les collectivités Locales - La répartition des compétences, Paris, 1976.

PONTIER, J.M. - La repartition des compétences entre l'état et les collectivités locales - Bilan et Perspectives *in* La décentralisation pour la rénovation de l'état..., p.115 e sgs.

PONTIER, J.M. - "Semper manet. Sur une clause générale de compétence" *in* RDP, 1984, pp.1443 e sgs.

POSADA, A. - Evolución legislativa del Régimen Local en España (1812-1909); Madrid, 1982 (nova edição).

POTOTSCHNIG, U. - Por una nueva legislación municipal y provincial (trad.), *in* Documentación Administrativa, 1981, nº 192, vol.II, p.203.

PUBUSA, A. - Sovranità Popolare e Autonomie Locali nell'ordinamento costituzionale italiano, Milano, 1983.

PUETTNER, G. - "Kommunalpolitik und Gemeindedemokratie" in Handbuch der kommunalen..., vol.2, pp.3 e sgs.

QUEIRO, A. - Lições de Direito Administrativo, fotocopiada, Coimbra, 1976.

RIVERO, J. - "As competências do poder local nos Países europeus", (trad.) in Revista de Administração Pública, ano IV, nº 14, 1981, p.643.

RIVERO, J. - "La décentralisation - Problèmes et Perspectives", in études, 1950, pp.44 e sgs.

RIVERO, J. - Droit Administratif, 9^e ed., Paris, 1980.

ROIG, Ch. - "Théorie et Réalité de la Décentralisation", in Revue Française de Science Politique, vol.XVI, 1966, nº.3, pp.445 e sgs.

ROSANVALLON, P. - A Crise do Estado Providência,
(trad.) Lisboa, 1985.

ROTTERS, W. - Kommunale Mitwirkung an hoeherstufigen
Entscheidungsprozessen, Koeln, 1975.

ROTTERS, W. - "Kommunale Selbstverwaltung" in Grund-
gesetz-Kommentar, vol.2, art.28, II, Muenchen,
1976, pp.173 e sgs.

ROTTERS, W. - "Kommunale Spitzenverbaende und funk-
tionales Selbstverwaltungsverstaendnis", in DVB1,
1976, pp.359 e sgs.

SANTAMARIA PASTOR - Notas sobre la Sentencia de las
Diputaciones Provinciales, in REDC, 1982, II,
pp.179 e sgs.

SANTI ROMANO - "Il Comune" in Primo Trattato Com-
pleto di Diritto Amministrativo Italiano a cura di
V.E. Orlando, vol.II, Milano, 1908, pp.495 e sgs.

SANTI ROMANO - "Decentramento Amministrativo", in
Scritti Minori, vol.II, Milano, 1950.

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

SAUTEL, G. - Histoire des Institutions Publiques depuis la Révolution Française - administration-justice-finances, 5^a.ed., Paris, 1982.

SCHEUNER, U. - "Grundbegriff der Selbstverwaltung" in Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (org. por G. Puettner), vol. I, 2^a.ed., Berlin, 1981.

SCHMIDT-BLEIBTREU, B./KLEIN, F. -Kommentar zum Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland, 4^a ed., Luchterhand, 1977.

SCHMITT, C. - Teoria de la Constitución, (trad.), Madrid, 1982.

SCHMIDT-JORTZIG - Die Selbstverwaltungsbereiche von Kreisen und kreisangehoerigen Gemeinden nach der Verfassung, in DOV, 1984, pp. 821 e sgs.

SEIFERT, P. - Staatsrecht, Muenchen, 1986.

SERVULO CORRREIA, J.M. - Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, Coimbra, 1987.

SIEDENTOPF, H. - "Le processus de réforme communale en République fédérale d'Allemagne", in Revue française d'administration publique, nº.17, 1981, pp.11 e sgs.

SOARES, R.E. - Direito Público e Sociedade Técnica, Coimbra, 1969.

SOSA, F.W. / P.MIGUEL GARCIA - Las competencias de las corporaciones locales, Madrid, 1985.

STERN, K. - Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, vol. I, Munique, 1977.

TOCQUEVILLE, A. - L'Ancien Régime et la Révolution, Paris, 1975.

TOCQUEVILLE, A. - A Democracia na América (trad.), Lisboa, 1972.

TOFFLER, A. - A Terceira Vaga (trad.), Lisboa, 1984.

TRÈVES, G. - "Autarchia, Autogoverno, Autonomia" in Studi in onore di G.M. de Francesco, vol.29., Milano, 1957, pp.580 e sgs.

ULRICH, K. - "Kritik am sogenannten funktionalen Selbstverstaendnis", in DOV, 1978, pp.73 e sgs.

v. UNRUH, G. Chr. - "Die kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz und ihr genetisches Modell", in Oeffentliches Recht und Politik..., pp.395 e sgs.

v. UNRUH, G. Ch. - "Gemeinderecht", in Besonderes Verwaltungsrecht..., pp.89/90.

VEDEL, G. - Droit Administratif, 7^e ed., Paris, 1980.

VIEIRA DE ANDRADE, J.C. - Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei. Algumas Reflexões acerca da Admissibilidade de Regulamentos das Autarquias Locais em Matéria de Direitos, Liberdades e Garantias, (sep. do n^o espec. do Bol. Fac. Direito de Coimbra "Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Queiró - 1986), Coimbra, 1987.

VLACHOS, G. - "Les mutations structurelles et fonctionnelles de la décentralisation territoriale en droit public français", in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen, 1982, pp. 75 e sgs.

WALINE, M. - *Droit Administratif*, 9^a.ed., Paris, 1963.

WEBER, W. - *Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart*, Göttingen, 1953.

WIDERA, W. - *Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung gemeindlicher Planungshoheit*, Berlin, 1985.

WOLFF, H. J. / BACHOF, O. - *Verwaltungsrecht I*, 9^a.ed., Munique, 1974; *Verwaltungsrecht II*, 4^a ed., Munique, 1976.

ZANOBINI, G. - *L'Amministrazione Locale*, 3^a.ed., Padova, 1936.

ZANOBINI, G. - *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. 3^o, 6^a.ed., Milano, 1958.

OBRAS COLECTIVAS E OUTRAS PUBLICAÇÕES

Besonderes Verwaltungsrecht (org. por I. von Muench), Berlim, 1976.

Carta Europeia da Autonomia Local (trad.)
Secretaria de Estado da Administração Local e
Ordenamento do Território, Lisboa, 1987.

Collecção de Decretos e Regulamentos publicados durante o Governo da Regência do Reino estabelecida na Ilha Terceira, Primeira Série, de 2 de Junho de 1830 a 27 de Fevereiro de 1832, Lisboa, 1834.

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

Collecção de Legislação promulgada em 1835, 1º Caderno, Lisboa, 1835.

Collecção de Leis e outros Documentos Officiaes publicados desde o 1º de Janeiro até 9 de Dezembro de 1836, Quinta Série, Lisboa, 1836.

Collecção de Leis e outros Documentos Oficiais publicados desde 10 de Setembro até 31 de Dezembro de 1836, Sexta Serie, Lisboa, 1837.

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

Conseil de l'Europe - Conférence "ad hoc" des ministres responsables des collectivités locales, Lisbonne, 28-29 octobre, 1977 - Conclusions de la Conférence (CME/Loc(77) 4), policop.

Conseil de l'Europe - Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe. Rapport sur "Les Institutions régionales en Europe"(1) (Rapporteur: M.A.Galette), Strasbourg, 1980, policop, CPL(15)5 Final.

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, policop, CPL(16)6.

Conseil de l'Europe - Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, 16^e Session, 27-29 Oct., 1981, Resolution 126 (1981) sur les principes de l'autonomie locale, ed.bilingue, policop.

Conseil de l'Europe - Conférence des Ministres Européens Responsables des Collectivités Locales, Lugano, 1982 - Conclusions de la Conférence, Strasbourg, 1982, policop., (MCL-5(82)6-F).

Conseil de l'Europe - Conférence des Ministres Européens Responsables des Collectivités Locales, Rome, 1984, Project de Charte Européenne de l'Autonomie Locale, Strasbourg, 1984, policop., (MCL-6(84)2-F).

Conseil de l'Europe - Série des Traités européens, n°122 - Charte Européenne de l'Autonomie Locale - Strasbourg, 15-X-1985.

As Constituições Portuguesas, (org. Jorge Miranda), Lisboa, 1976.

Les Constitutions de la France (org. Ch.Debbasch/J.-M.Pontier), Paris, 1983.

La Décentralisation pour la rénovation de l'état,
Colloque sous la direction de Ch. Debbasch, Paris,
1976.

Déclaration Universelle de l'Autonomie Locale -
Union International des Villes et Pouvoirs Locaux
(IULA), Rio de Janeiro, 1985 (trad. portuguesa in
Cadernos Municipais, 1986, pp.45/47).

Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland,
(org. K.H. Seifert/D.Hoeing), Baden-Baden, 1982.

Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis,
(org. por G.Puettner), vol.1 - Grundlagen, 2ª ed.,
Berlin, 1981; vol.2 - Kommunalverfassung, 2ª ed.,
Berlin, 1982; vol.3 - Kommunale Aufgaben und
Instrumente der Aufgabenerfuellung, 2ª ed., Berlin,
1983.

Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases
del Regimen Local, Separatas del Boletin Oficial
del Estado - Gaceta de Madrid, 1985.

La Libre Administration des Collectivités Locales.
Réflexion sur la décentralisation (org. por
J.Moreau/G.Darcy), Paris, 1984.

La nouvelle décentralisation, (org. por F. Moderne),
Paris, 1983.

Legge Generale sull'Amministrazione Locale. Ricerca
condotta dall'Istituto di diritto pubblico - Facoltà
di giurisprudenza dell'Università degli Studi di
Pavia - per un progetto di riforma della legge
comunale e provinciale, Padova, 1977.

Mater et Magistra - Carta Encíclica de João XXIII,
5ªed., Lisboa, 1962.

Mélanges offerts à Georges Burdeaux - Le Pouvoir,
Paris, 1977.

Octogesima Adveniens, Carta Apostólica de Paulo VI,
ed. bilingue, Braga, 1971.

*Oeffentliches Recht und Politik, Festschrift fuer
Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag* (org. por
Achterberg, N.), Berlin, 1973.

*Organización Territorial del Estado (Administración
Local)*, 3 vol.s, - Direccion General de lo
Contencioso del Estado, Madrid, 1985.

Scritti in onore di Constantino Mortati, vol.2,
Roma, 1977.

Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, (org. por A. von Mutius),
Heidelberg, 1983.

PRIMEIRA PARTE

A AUTONOMIA MUNICIPAL NO CONTEXTO DO
ESTADO LIBERAL; FORMAÇÃO DO CONCEITO
TRADICIONALCapítulo I - Centralização e descentralização
em França: as liberdades locais (1789-1958)

1.	O "pouvoir municipal" e a administração delegada do Estado exercida por eleitos locais no início da Revolução Francesa (Assembleia Constituinte).	15
	a) A lei de 14/12/1789 sobre as "municipalidades	15
	b) A ideia de "pouvoir municipal": sua origem e natureza.....	17
	c) A administração do Estado delegada em órgãos municipais eleitos.....	20
2.	Reforma administrativa napoleônica: a centralização administrativa.....	21
3.	As ideias descentralizadoras e as leis da Monarquia de Julho.....	26
	a) Benjamin Constant: o "pouvoir municipal" e a soberania popular.....	27
	b) Alexis de Tocqueville: o município como limite ao poder absoluto da maioria.....	30
	c) As leis de 1831 e 1833: as bases da moderna descentralização administrativa.....	33
4.	A consolidação da descentralização administrativa na III República: as liberdades locais.....	36
5.	A "livre administração" das autarquias locais nas Constituições francesas do pós-guerra.....	39
6.	Conclusão.....	43
	Notas.....	47

Capítulo II - A auto-administração municipal ("kommunale Selbstverwaltung") na Alemanha (1808-1949)

1. A Reforma do Barão Karl von Stein(1808): Participação dos cidadãos na vida do Estado através dos municípios.....	57
2. A "kommunale Selbstverwaltung" como forma de luta da "sociedade civil" contra o Estado absoluto	61
3. A auto-administração municipal como elemento do Estado liberal: a Constituição de Weimar(1919) e a garantia institucional.....	63
4. A autonomia municipal na Lei Fundamental de Bonn (1949): administração sob responsabilidade própria dos assuntos da comunidade local.....	69
Notas.....	76

Capítulo III - Autarquia e Autonomia da Administração municipal italiana (1847-1947)

1. A influência do modelo napoleónico na legislação administrativa local italiana.....	84
2. A "autarquia" como conceito caracterizador da administração municipal no período anterior à Constituição de 1947.....	90
a) O conceito de autarquia de Santi Romano: capacidade concedida a pessoas jurídicas para administrar interesses que são, ao mesmo tempo, próprios e do Estado.....	91
b) O conceito de Zanobini: a autarquia como capacidade reconhecida a pessoas jurídicas públicas para desenvolver uma actividade administrativa que tem a mes natureza e os mesmos efeitos da administração do Estado.....	93
3. As autonomias locais como principio fundamental da Constituição Italiana (1947): garantia de democracia e liberdade.....	98
Notas.....	102

Capítulo IV - A administração municipal em Espanha: Centralização moderada e tentativas de ampla autonomia municipal (1812-1976)

1.	A Constituição de Cádiz (1812) e a influência francesa.....	108
2.	Instabilidade politico-administrativa: o município e posterior consolidação do município moderado.....	110
3.	Tentativas para estabelecer uma ampla autonomia municipal.....	122
	a) Projecto de Constituição Republicana de 1973: os municípios como organismos políticos autónomos dentro do Estado Federal.....	122
	b) O Estatuto Municipal de Calvo Sotelo (1924) a garantia jurídica da autonomia municipal e a ditadura: um paraf inconciliável.....	125
	c) A Constituição Republicana de 1931: a autonomia municipal.....	127
4.	A administração municipal no franquismo: centralização autoritária.....	128
5.	A consagração da autonomia municipal na Constituição de 1978.....	130
	Notas.....	132

Capítulo V - Movimento pendular da administração municipal portuguesa: centralização e descentralização

1.	Da Revolução liberal de 1820 ao Decreto de Mouzinho da Silveira de 1832: estabelecimento das bases da moderna administração pública: influência francesa.....	136
	a) A administração municipal na Constituição de 1822 e na Carta Constitucional de 1826: os princípios gerais.....	136
	b) A Reforma de Mouzinho da Silveira (Decreto nº.23 de 16/5/1832): influência do modelo napoleónico.....	142

2.	Os sucessivos Códigos Administrativos de 1836 a 1896: centralização e descentralização.....	146
	a) Reacção à legislação centralizadora de Mouzinho da Silveira e reforma da divisão territorial municipal; o primeiro Código Administrativo (1836).....	146
	b) O Código Administrativo de 1842: maior centralização; a figura do Administrador do Concelho.....	153
	c) O Código Administrativo de 1878: de novo a descentralização.....	158
	d) Códigos Administrativos de 1886, 1895 e 1896: crise financeira e regresso a uma maior centralização.....	159
3.	A Constituição republicana de 1911 e a legislação administrativa subsequente: autonomia municipal.....	162
4.	A Constituição Política de 1933 e o Código Administrativo de 1936-40: forte centralização.....	165
5.	A consagração da autonomia municipal na Constituição de 1976 e legislação subsequente (remissão).....	168
	Notas	170
	Conclusão	183

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.....	187
2.	A formação do Estado-Providência.....	195
	Notas	205

Capítulo II - A crise do conceito tradicional de autonomia municipal

1. A falta de consistência da noção de "assuntos locais" na moderna administração municipal.....	206
2. As dificuldades financeiras dos municípios e a dependência em relação ao poder central daí resultante.....	215
3. A perda de consistência sociológica dos municípios.....	218
4. Outras causas da crise.....	220
Notas.....	225

Capítulo III - Novas concepções da autonomia municipal

1. As razões do aparecimento de novas concepções...	234
2. A doutrina alemã.....	237
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.....	237
b) Concepção de J. Burmeister: o município como elemento de base da administração estadual (Laender) legitimado democraticamente.....	242
3. A doutrina francesa.....	250
a) O conceito de Ch. Debbasch: autonomia como participação.....	250
b) O conceito de J.-M. Pontier: autonomia ou <u>solidariedade</u> ? (colaboração entre o Estado e as colectividades locais) ..	253
c) A "nova descentralização" (reforma de 1982)..	258
4. O acolhimento da concepção de J. Burmeister em Espanha.....	261

a) A doutrina dominante: a autonomia como direito de intervenção dos municípios nos assuntos que lhes dizem respeito.....	261
b) Jurisprudência do Tribunal Constitucional: as sentenças de 28 de Fevereiro e de 28 de Julho de 1981.....	268
c) Lei Reguladora das Bases do Regime Local de 1985.....	273
Notas.....	285
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.....	300
2. Antecedentes da Carta.....	305
3. O conceito de autonomia local na Carta.....	307
Notas.....	317
Capítulo V - Persistência do conceito clássico 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.....	321
2. Defesa do conceito clássico: o direito de decisão sobre os assuntos da comunidade local (assuntos locais) como elemento nuclear da autonomia municipal.....	323
3. Adaptação do conceito clássico às novas realidades: o modelo da compensação ("Kompensationsmodell") de W. Bluemel.....	329
Notas.....	317
Conclusão.....	336

TERCEIRA PARTE

A AUTONOMIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976

Capítulo I - O conflito entre a legitimidade eleitoral e a legitimidade revolucionária na elaboração da Constituição: sua repercussão sobre a concepção de autonomia local

1.	Contexto político-militar da elaboração da Constituição de 1976.....	342
	a) A revolta militar de 25 de Abril de 1974 e acontecimentos subsequentes.....	342
	b) A 1ª. Plataforma de Acordo Constitucional (1º. Pacto MFA-Partidos) de 13 de Abril de 1975.....	344
	c) Eleição da Assembleia. Constituinte: sua composição.....	346
	d) A 2ª. Plataforma de Acordo Constitucional (2º. Pacto MFA-Partidos) de 26 de Fevereiro de 1976.....	347
2.	Os trabalhos da Assembleia Constituinte: administração local autárquica.....	350
	a) A matéria de autonomia local nos projectos de Constituição apresentados pelos partidos....	350
	b) Debate na generalidade dos projectos de Constituição: controvérsia sobre a autonomia local.....	360
	NOTAS.....	364

Capítulo II - O ACOLHIMENTO CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA DAS AUTARQUIAS LOCAIS E NOMEADAMENTE DA AUTONOMIA MUNICIPAL

1.	A autonomia local como princípio fundamental da Constituição (artº.6º.nº.1).....	368
2	Poderees da Assembleia da República, do Governo e das Regiões Autónomas em matéria de autonomia local.....	370

3.	O Título VII (Poder Local) da Parte III (Organização do Poder Político) da Constituição; concretização da autonomia municipal.....	371
4.	A revisão constitucional de 1982: reforço da autonomia municipal.....	381
	Notas.....	385

Capítulo III - O SINGIFICADO DA AUTONOMIA MUNICIPAL

1.	O princípio da autonomia das autarquias locais do artº 6º nº 1 da CRP: sua importância.....	389
2.	A autonomia local e os princípios caracterizadores do ordenamento constitucional de 1976: a dignidade da pessoa humana e a soberania popular..	393
3.	A explicitação do conceito de autonomia efectuada no Tit.VII da Parte III da CRP (Poder Local).	401
4.	Elementos caracterizadores da autonomia municipal.....	407
	a) A democracia local: eleição dos órgãos e referendo local.....	408
	b) Património e finanças locais.....	410
	c) Quadro de pessoal próprio e organização dos serviços das autarquias locais.....	414
	d) Poder regulamentar autónomo.....	415
	e) Exercício de um leque amplo e significativo de tarefas administrativas (atribuições e competências) sob responsabilidade própria...	417
5.	Garantia constitucional da autonomia municipal..	428
	a) O âmbito geral da garantia: a instituição "autonomia municipal".....	428
	b) Reserva legislativa da Assembleia da República em matéria de autoomia local.....	429
	c) O estatuto das autarquias locais.....	432
	d) A autonomia local como limite material de revisão constitucional.....	451

6	Os municípios e as diversas categorias de autarquias locais.....	452
	a) Os municípios e as freguesias.....	454
	b) Os municípios e as regiões administrativas...	457
	Notas	462
	Conclusão	481
	BIBLIOGRAFIA	485
	ÍNDICE	515

