

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Marco António Dias Carvalho

**UMA VISÃO DO PODER LOCAL EM
PORTUGAL
PRESENTE E FUTURO**

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-
Políticas/Menção em Direito Administrativo orientada pela
Professora Doutora Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares Silva e
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**

Outubro de 2020



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE D
COIMBRA

MARCO ANTÓNIO DIAS CARVALHO

UMA VISÃO DO PODER LOCAL EM PORTUGAL
PRESENTE E FUTURO

A PERSPECTIVE OF LOCAL GOVERNMENT IN PORTUGAL
PRESENT AND FUTURE

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo

Orientadora: Professora Doutora Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares Silva

Coimbra, 2020

“O Estado só existe depois de pensado, só depois de nós. Nós existimos, não apenas antes de nos pensarmos, como temos, além disso, a possibilidade de nos pensarmos a nós próprios e de pensar o próprio pensamento, que só nós podemos imputar ao Estado e não ele a si próprio.”

Francisco Lucas Pires

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que me amam incondicionalmente, que sofrem e rejubilam com as conquistas da minha vida como se deles fossem – e que, na verdade, são. Esta dissertação, tal como tudo o que fui humildemente fazendo nesta passagem mundana, é fruto do que me deram e ensinaram. Não poderá haver maior agradecimento na vida do que o reconhecimento do suor e da dedicação dos nossos pais, que nos cuidam e nos guiam. Para vós, de sempre para sempre.

Aos meus amigos, aqueles que estão sempre comigo e nunca me falham, porque nomeá-los é uma tarefa tão difícil e ingrata. Às horas que não vos falei, aos encontros que não pude ir, aos momentos de descontração que me foram proporcionando, aos conselhos que me deram e à preocupação que nutriram por mim, fica a minha nota de gratidão e de orgulho em vós.

A todas as pessoas que me acompanharam e me formaram ao longo desta caminhada, que cumpriram um importante papel, por mais pequeno que possa parecer, mas que contribuiu para chegar aqui, de alguma forma.

E, naturalmente, à Doutora Suzana Tavares da Silva, que desde a primeira hora me brindou com o seu profissionalismo, com as suas palavras certeiras e com a clarividência que está apenas ao alcance dos mais respeitados juristas.

RESUMO

O poder local tem sido um tema recorrente nos recentes anos em Portugal, tendo sofrido várias mutações, sendo que nenhuma delas marca positivamente se as enquadrarmos numa perspetiva de evolução do regime local. Falamos, portanto, da reforma administrativa local iniciada em 2011, promovida pelo resgate financeiro, e do movimento legislativo de 2018/2019, em que ambos promoveram alterações nos diplomas nucleares conformadores. No entanto, ainda que possamos admitir alguma urgência, ambas as reformas desiludiram naquilo que era a expectativa que putativamente se poderia imputar a cada uma no momento em que partem para o processo reformista. E, no fundo, esse tem sido um estado de alma quanto ao poder local nas últimas décadas – uma eterna ilusão de espera messiânica pelo momento em que, realmente, a diferença se fará, de uma vez por todas, e de forma profunda, sem medos nem amarras, sem populismos ou dores partidárias. Posto isto, este trabalho aflora essas alterações, bem como o enquadramento principal atual no que diz respeito às autarquias locais, e ainda de outras entidades que gravitam à volta delas e que representam uma parte importante de todo o conjunto administrativo local, mesmo que não autárquico no sentido constitucional do conceito. No final, depois de vistas todas estas ocorrências, faremos uma reflexão daquilo que, na nossa opinião, tem falhado ou estado aquém, além de apresentarmos a nossa visão daquilo que poderia configurar o novo poder local português. Em suma, indiretamente, pretendemos fazer uma homenagem à importância do poder local na democracia em geral, mas também no desenvolvimento concreto das populações.

Palavras-chave: poder local; autonomia local; autarquias locais; reforma administrativa; descentralização

ABSTRACT

Local government has been a recurring theme in Portugal's recent years, having undergone several mutations, none of which with a positive impact if fitted in the general perspective of legal status evolution. We are therefore talking about the local administrative reform initiated in 2011, urged by the financial rescue, and the legislative movement of 2018/2019, in which both promoted changes in the conforming nuclear diplomas. However, although we can admit some urgency, both reforms disappointed in what was the expectation that could be putatively attributed to each one in the moment when they begin the reformist process. And, deep down, this has been a state of mind regarding local government in recent decades - an eternal illusion of messianic waiting for the moment when, really, the difference can be made, once and for all, with the required depth, without fears or bonds, without populism or political pain. That said, this work approaches these changes, as well as the current main framework with regard to local authorities, and even other entities that gravitate around them and that represent an important part of the entire local administrative set, even if not catalogued in the constitutional sense of the local authority concept. In the end, after seeing all these occurrences, we will reflect on what, in our opinion, has failed or fallen short, in addition to presenting our vision of what could shape the new portuguese local government. In short, indirectly, we intend to pay homage to the general importance of local government in democracy, but also in the concrete development of populations.

Keywords: local government; local autonomy; local authorities; administrative reform; decentralization

SIGLAS E ABREVIATURAS

AM – Áreas Metropolitanas

CI – Comunidades Intermunicipais

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CEAL – Carta Europeia da Autonomia Local

CNE – Conselho Nacional de Educação

CRP – Constituição da República Portuguesa

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões onerosas de imóveis

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

ME - Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de política económica

RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais

RGTAL – Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais

RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais

TC – Tribunal Constitucional

UTRAT – Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I - AS RECENTES TRANSFORMAÇÕES DO PODER LOCAL.....	10
1. A reforma administrativa de 2011-2013 – os anos da Troika.....	11
1.1 Novos regimes jurídicos relevantes.....	13
1.1.1 Regime Jurídico das Autarquias Locais.....	13
1.1.2 Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais.....	15
1.1.3 Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais.....	16
1.2 A nova organização territorial.....	17
1.3 A reforma da troika em Espanha – breve referência.....	21
2. Processo de descentralização de 2018-2021.....	22
2.1 A questão das CCDRs.....	23
2.2 Transferência de competências.....	24
2.3 Outros pontos e o novo programa de governo.....	29
CAPÍTULO II – RECORTE DE ESTUDO DO PODER LOCAL.....	32
1. Constituição da República Portuguesa.....	32
1.1 Contextualização histórica.....	32
1.2 Poder local na constituição.....	33
1.3 Definição constitucional de autarquia local.....	35
2. Carta Europeia da Autonomia Local.....	38
3. Princípios Conformadores.....	43
3.1 Princípio da descentralização.....	43
3.2 Princípio da subsidiariedade.....	44
3.3 Princípio da autonomia local.....	45
3.3.1 Autonomia financeira.....	47
a) Princípios gerais e enquadramento.....	48
b) Receitas das autarquias locais.....	49
c) Competitividade fiscal.....	51
d) Garantia judicial de financiamento.....	56

e) Sustentabilidade financeira na política municipal.....	56
3.3.2 Autonomia administrativa.....	57
3.3.3 Autonomia política ou autodeterminação.....	60
3.3.4 Autonomia regulamentar ou normativa.....	61
4. Tipos de Autarquias Locais.....	63
4.1 Município.....	64
4.2 Freguesia.....	65
4.3 Região administrativa.....	67
5. Outras figuras relevantes.....	71
5.1 As associações públicas de autarquias locais.....	71
5.2 O distrito – estranho caso.....	80
6. Autonomia local, a liberdade de conformação e os seus problemas.....	83
CAPÍTULO III – REFLEXÃO E ALTERNATIVAS.....	90
1. Reflexão para uma reforma do poder local.....	90
1.1 Reforma territorial.....	91
1.2 Reforma da democracia local.....	93
1.3 Reforma político-administrativa.....	99
1.4 A nossa proposta.....	103
1.4.1 Freguesia.....	103
1.4.2 Município.....	105
1.4.3 O eterno problema do nível intermédio.....	107
2. A realidade atual das transferências de competências.....	107
CONCLUSÃO.....	111
BIBLIOGRAFIA.....	114
JURISPRUDÊNCIA.....	121

INTRODUÇÃO

Consideramos digno afirmar que o “poder local”¹ – apesar da sua multiplicidade conceptual e formal ao longo dos tempos – é uma figura incontornavelmente transversal da história político-administrativa do nosso país.

A sua importância é de tal ordem que, em vários momentos marcantes de convulsão político-social, não nos parece descabido entendê-lo quase como um “termómetro” democrático - ou liberal - do regime que integra.²

Apesar de aparentar ser um pormenor irrelevante, o facto de invocarmos um poder ao qual adjetivamos de *local*, remete-nos inconscientemente para a ideia da existência de um binómio, ou até uma certa antítese, com um outro poder, desta feita *central*. Este jogo de palavras ilustra, de uma forma simplista, como o poder local – saudável, é claro – serve de contrapeso político num salutar estado-de-direito democrático devidamente descentralizado.

Existem alguns sinais evidentes de correlação entre países com uma estrutura política altamente descentralizada – com um poder local bastante autónomo, contemplando muitas atribuições e competências – e respetivos índices positivos de desenvolvimento económico e social.

Ademais, é o “poder” mais próximo dos cidadãos. O mais presente, o mais visível, o que resolve alguns dos problemas mais concretos e determinantes da vida quotidiana da comunidade, daí que não seja descabido constatar-mos o porquê de as eleições autárquicas serem as mais participadas de todos os sufrágios existentes (tanto em votos, como em candidatos) – ainda que, como as restantes tipologias de sufrágios, esteja em declínio no número de votantes. Este é, no entanto, um argumento muito forte quando se discute a abstenção e a reforma do sistema eleitoral: as pistas para resolver a situação indicam um reforço da visão local, algo que a criação de círculos uninominais – com a adequada

¹Assim escrito, de uma forma pouco rigorosa, como veremos adiante, para melhor englobar todas as manifestações político-administrativas de teor local caracterizadas por um sentimento autonómico na generalidade.

²Sendo o seu reforço associado a “momentos democráticos”, descentralizadores, e vice-versa. Cfr. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Coimbra, p.120

correlação entre as sensibilidades locais no desenho territorial – para eleger alguns deputados da nação poderia, por exemplo, estimular.

Importa, assim, apontar o sentido de estudo e análise a uma matéria que pode servir de mote a uma futura reforma do Estado.

CAPÍTULO I – AS RECENTES TRANSFORMAÇÕES DO PODER LOCAL

O poder local chega-nos hoje com algumas dúvidas por resolver. É certo que atravessou várias fases identificáveis, onde se deparou com desafios diferentes.³ Porém, em tempos onde a descentralização é uma bandeira de praticamente todos os partidos políticos, é natural que as autarquias locais apareçam como putativas protagonistas de resposta a essa onda. Ora, é no meio desse ativismo autárquico que as reformas ao poder local começam a pensar-se – ou, pelo menos, deveriam.

Esta última década foi pródiga em reformas com alguma acutilância. Não podemos afirmar que tenham sido reformas estruturais, ou até profundas, porque o contexto das mesmas também não poderia apontar nesse sentido. Aliás, em Portugal, as grandes reformas de Estado são frequentemente vistas com uma incontornável desconfiança. Basta pensar que a última grande reforma, a que mais esculpiu o desenho administrativo local até aos dias de hoje, é a de Mouzinho da Silveira e Passos Manuel, datada do século XIX⁴ – não menosprezando a mudança óbvia do regime do poder local aquando da nova constituição de 1976, porém esta não foi exclusivamente realizada ou focada no poder local, deu-se uma transição de regime que naturalmente afetou todos os aspetos do sistema político-constitucional sem exceção.

A experiência histórico-política da democracia tem mostrado que para passar este tipo de pacotes legislativos é necessário: (i) uma maioria parlamentar ou social confortável, (ii) uma incomensurável coragem política ou, no limite – e também a mais verificada –, (iii) uma emergência político-social que force o processo legislativo. Como são fatores de difícil verificação, há longos anos que muitos projetos de reforma têm ficado

³ Neste sentido FARIA, Carlos Vieira de, “O Poder Local face aos desafios do século XXI: Desejos e Realidade”. Malha Urbana, Nº 9, 2010, p. 114

⁴ “A reforma administrativa de Mouzinho da Silveira dividia o país em províncias, comarcas e concelhos, dirigidas respectivamente por um perfeito, um subperfeito e um provedor.” O provedor, nomeado regiamente, era “o depositário exclusivo da autoridade administrativa, liderava a câmara municipal, executava as deliberações desta, realizava os actos de registo civil, exercia funções de polícia e de manutenção da ordem pública, superintendia nas escolas e procedia ao recrutamento”. À época, no ano de 1832, o nosso país possuía mais de 800 municípios.

Em 1836, dá-se então a reforma de Passos Manuel, que extingue 498 municípios. “O País foi então dividido em distritos, concelhos e freguesias. O distrito era dirigido por um administrador-geral, o concelho por um administrador e a freguesia por um regedor. Ao lado destes funcionavam órgãos colegiais: a junta administrativa no distrito, a câmara municipal no concelho e a junta da paróquia na freguesia.” Cit. SILVA, Henrique Dias da, “Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX”, Jurismat, nº 1, 2012, p. 69-72

constantemente na gaveta, em detrimento de soluções mais diretas, superficiais, que apenas mudam pequenos aspetos na continuidade do mesmo paradigma.⁵ Ainda assim, nos últimos dez anos, assistimos a duas grandes intervenções na esfera da administração local; uma causada por uma crise financeira que levou a um ajustamento externo, outra por mera opção política.

1. Reforma administrativa local de 2011-2013 – os anos da *Troika*

A história desta reforma administrativa começa no “Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica”⁶ (doravante ME) assinado entre a *troika*⁷ e os principais partidos governativos à época.

A crise financeira impunha uma nova realidade em toda a administração pública, com vista em aumentar a eficiência e eficácia na mesma, tendo como objetivo a redução brutal do défice orçamental. Em linhas gerais, no que à administração diz respeito, o memorando pretendia: reduzir dirigentes e serviços; racionalizar a utilização de recursos; analisar entidades públicas ou semipúblicas quanto ao seu custo-benefício; dar um novo estatuto legislativo às fundações, associações e entidades semelhantes; reorganizar e reduzir autarquias; e, ainda, identificar e eliminar ineficiências em todos os níveis da administração.⁸

⁵ Existem, claro, outros fatores que não favorecem as grandes reformas. Por exemplo, a duração dos mandatos e, com isso, a submissão à “popularidade” (ou “populismo” – se melhor se adequar) eleitoral para garantir a sobrevivência entre ciclos eleitorais.

Este efeito tem uma profunda repercussão no poder local, onde muitas vezes os mandatos são desenhados da seguinte forma: os três primeiros anos com o foco em gestão corrente, como medidas meramente pontuais e grande rigor orçamental; já o último ano do mandato é marcado, regra geral, por grandes investimentos (usualmente, obras públicas) e uma menor obsessão orçamental. A limitação dos mandatos, por sua vez, pode ajudar no controlo orçamental, pois o autarca, no seu último mandato possível, perde o alento de fazer despesa inconsequente porque não poderá ser reeleito.

Sobre mais variáveis políticas que influenciam os ciclos económicos v. VEIGA, Linda e VEIGA, Francisco, “Eleitoralismo nos Municípios Portugueses”, *Análise Social*, Dezembro, XL (177), 2005, p. 885 e ss

⁶ Existe alguma contestação jurídica quanto ao valor jurídico deste documento. Sobre isto v. BAPTISTA, Eduardo Correia, “Natureza jurídica dos Memorandos com o FMI e com a União Europeia”. *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 71, Vol.II, 2011

⁷ O grupo formado por elementos da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional, que supervisionava o cumprimento do memorando – condição fundamental para a contínua realização da ajuda financeira.

⁸ Como pode ler-se no mesmo memorando, desde o ponto 3.39 ao ponto 3.45.

O guião desta reforma, obviamente além do ME, foi o *Documento Verde* (também conhecido por *Livro Verde*) da *Reforma da Administração Local*. Da nossa parte, destacamos a sua importância em relação ao ME, pois este apenas lançava metas com carácter puramente financeiro – já o Livro Verde contém um autêntico plano de reforma autárquica, no qual elenca quatro eixos em que pretende atuar: o *sector empresarial local*, a *organização do território*, a *gestão municipal, intermunicipal e o financiamento* e a *democracia local*. São os princípios e objetivos deste documento que vão orientar e estar vertidos nos novos regimes jurídicos do poder local.

Porém, de todos os eixos elencados, só um ficou manifestamente aquém, não tendo praticamente sido transposto para a forma legal, falamos da parte da *democracia local*. Aqui, o governo tinha ideias bastante ambiciosas para reformar a configuração política democrática dos municípios. Excetuando as ideias puramente economicistas de reduzir vereadores, deputados e dirigentes municipais, é apresentada uma alternativa à forma atual de governo. Assim, a ideia seria centrar a atuação democrática na Assembleia Municipal e, portanto, dar um carácter mais parlamentarista aos municípios. É desta, reforçada com mais poderes de fiscalização, que sairá o executivo municipal – o seu presidente será o cidadão que encabeça a lista mais votada para a assembleia e escolherá dentro dos membros eleitos desta a restante composição do seu executivo. No fundo, trata-se de equiparar o funcionamento dos órgãos democráticos a nível nacional à escala municipal. O que, da nossa parte, faria todo o sentido para “refrescar” o sistema político autárquico, que vai dando sinais de alguma ineficácia em lidar com algumas situações dentro do foro democrático e governativo processual, bem como estaria em linha com a generalidade das reformas europeias no poder local que se viraram para o reforço democrático como uma das soluções a adotar, seja em forma mais “parlamentarista” ou mais “presidencialista”.⁹ É vital, nestas reformas administrativas, não só resolver o problema da eficiência e racionalização financeira, mas também tornar as figuras políticas de relevo mais fortes para “atacarem” os desafios da governação.¹⁰

⁹ Cfr. WOLLMANN, Hellmut, Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments, *Local Government Studies*, 38:1, 2012, p. 63

¹⁰ Cfr. Marit Reitan, Kari Gustafsson & Arild Blekesaune, Do Local Government Reforms Result in Higher Levels of Trust in Local Politicians?, *Local Government Studies*, 41:1, 2015, p. 159 e ss

Ainda assim, existiram importantes alterações legislativas embebidas desses dois “guiões” que alteraram a administração local, como os que iremos ver de seguida.

1.1 Novos regimes jurídicos relevantes

Deste impulso, nasceram novos regimes legais em áreas nevrálgicas para as autarquias locais – nomeadamente, na área financeira, na área do estatuto jurídico e na área empresarial. Na área do estatuto jurídico resultou a Lei nº75/2013 (Regime Jurídico das Autarquias Locais), na área financeira a Lei nº73/2013 (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais) e na área empresarial a Lei nº50/2012 (Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais). Estes são no nosso entender os mais importantes deste movimento legislativo, mas existem outros dignos de tal memória, que complementam estes e que iremos igualmente abordar.

1.1.1 Regime Jurídico das Autarquias Locais

Se existiu uma lei que mobilizou negativamente uma reação e uma inquietação de forma massiva no passado recente, foi a Lei nº 75/2013, o produto acabado da proposta de lei nº104/XII. A proposta, além da rejeição absoluta da oposição no parlamento, ficou ensombrada pelas inconstitucionalidades que o Acórdão nº 296/2013 do TC veio apontar. O acórdão reprovou todo o novo regime das comunidades intermunicipais¹¹ e ainda o regime de delegação de competências¹². Mesmo assim, dos destroços de guerra que sobreviveram à ofensiva do TC, a Lei nº 75/2013, feita de cinzas, viu a luz do dia.

¹¹ Que veremos mais adiante no trabalho, por violação do princípio da tipicidade das autarquias locais.

¹² Como se lê no próprio acórdão:

“A Constituição não contempla qualquer norma que permita ao Governo proceder à delegação dos poderes que constitucionalmente lhe são conferidos nas autarquias locais. Mesmo que existisse tal norma habilitante, a verdade é que existem limites às matérias que podem ser objeto de delegação por parte dos órgãos de soberania, como o Tribunal Constitucional, de resto, já sublinhou a respeito da relação entre a República e as Regiões Autónomas (cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 192/88). A lei não pode «delegar» a favor das Regiões Autónomas competências próprias de soberania, sob pena de violação do artigo [110.º] da Constituição» (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 458/93). Por seu lado, a autonomia municipal não pode afetar a integridade da soberania do Estado. De facto, os poderes locais também são, por natureza, limitados, pois não podem ser exercidos para além do âmbito de interesses (necessariamente locais) que os justificam, não podendo invadir espaços de deliberação ou atuação que devem permanecer reservados

Devido a isso, este projeto de lei está pejado de problemas. Um deles, bem visível numa primeira leitura, é a inexistência de uma estrutura lógica. Não há encadeamento conceptual, como ainda existem artigos que parecem deslocados relativamente à matéria que regulam.¹³ Para piorar esta situação, esta lei revoga a sua antecessora (Lei nº 169/99, de 18 de Setembro), mas apenas parcialmente, o que obriga a esforço de sistematização ainda maior.¹⁴ Essa revogação parcial sem a regulação posterior digna, deixou o ordenamento jurídico local sem preceitos sobre “divisão administrativa do território”, “regime de criação, alteração e extinção de autarquias locais” ou a “definição de mecanismos institucionais e jurisdicionais de proteção do poder legal”, por exemplo.¹⁵

Uma das partes mais confusas do projeto era a previsão dos institutos da transferência e da delegação de competências, simultaneamente, levando a ANAFRE a acusar a proposta de não ser rigorosa nos conceitos jurídicos, que os confundia ao longo da mesma.¹⁶

Em primeiro lugar, falando das transferências, o projeto continha na parte das atribuições das autarquias locais uma cláusula geral, a imitar o artigo homólogo constitucional (“prosecução de interesses próprios das populações respetivas”), o que “criaria condições para uma transferência unilateral (não negociada) de competências que permitiria alijar a Administração central de responsabilidades que são do Estado (em sentido estrito)”.¹⁷ Em segundo lugar, a ANMP dizia que as competências a serem transferidas deveriam estar previamente identificadas, com algum apreço pelo meio da contratualização para tal efeito, visto que o projeto apenas prevê a contratualização para a delegação de poderes.

à esfera da comunidade nacional (cfr. M. Lúcia Amaral, *A Forma da República*, Coimbra Editora, 2012, p. 385). Os órgãos autárquicos não podem, pois, em caso algum, assumir as atribuições ou os poderes característicos das entidades soberanas (quer na ordem interna, quer na ordem internacional). O Estado é unitário. Existe apenas um conjunto de órgãos de soberania para todo o território nacional.”

¹³ ALEXANDRINO, José Melo, *Uma década de reformas do poder local?*, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 69

¹⁴ Neste sentido, os pareceres da ANMP e da ANAFRE (disponíveis em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=37320>), utilizando expressões como “técnica legislativa com remendos”, “manta de retalhos”, “esfrangalhadas” ou “esburacadas”.

¹⁵ Alexandrino, ob cit, p. 72

¹⁶ Sobre esta transferência de competências *sui generis* v. FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A delegação de poderes” dos órgãos do Estado nos órgãos das autarquias locais : que poderes os do “delegante(?” in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor António Cândido de Oliveira*, Coimbra, Coimbra Editora, 2017, p. 179-200

¹⁷ Cit. Parecer da ANMP

Já em relação à figura da delegação legal de competências, que acabaria por ser eliminada pelo TC, a ANMP posicionou-se frontalmente contra “por desvirtuar o instituto” e “obrigar as autarquias a gerir os seus recursos para exercício delegado de competências que as mesmas não decidiram delegar ou receber em delegação”, o que viola de forma grave a autonomia das autarquias locais.

No entanto, esta lei sobreviveu, sendo ao longo do tempo alterada, mas reinando ainda como o diploma principal no que ao regime das autarquias e entidades intermunicipais diz respeito. Abordaremos, adiante neste trabalho, o seu regime atual aplicado aos vários “atores” do poder local.

1.1.2 Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais

Este novo diploma foi vital para o contexto financeiro que os municípios se encontravam à época. O desastre das contas dos municípios era uma grande preocupação numa altura em que a eficiência financeira e a redução do défice da administração pública eram as prioridades nacionais. O número de municípios que se encontravam em situação financeira irregular era demasiado elevado, por variadas razões: um uso descontrolado e danoso de empresas municipais e um endividamento desenfreado. Aliás, devido a estas alterações legislativas, até recentemente, as autarquias locais eram o único subsetor da Administração Pública com um saldo orçamental positivo, como conta Eduardo Cabrita, Ministro da Administração Interna.¹⁸

A Lei nº73/2013 teve vários destaques à época, onde se propunha “ajustar o paradigma das receitas autárquicas à realidade atual, aumentar a exigência e transparência ao nível da prestação de contas, bem como dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a administração central e local, contribuindo assim para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro”.¹⁹

¹⁸ Eduardo Cabrita constatou que só entre 2015 e 2017, reduziu-se de 72 para 30, o número de municípios que estavam em situação irregular de endividamento, *in* AA. VV., *Poder local democrático*, 1ª edição, Gestlegal, Coimbra, 2018, p. 26

¹⁹ Cit. Exposição de Motivos da Proposta de Lei nº 122/XII/2ª, p. 2

Assim, começando pelas receitas próprias, destaca-se a eliminação do IMT das fontes de receita própria e o reforço das receitas das freguesias, já com a reforma administrativa em vista. Outro dos setores em que esta lei teve um importante impacto, foi na questão do endividamento. A partir deste diploma foi criado o *sistema de alerta precoce de desvios*, “para se detectarem situações de desvio na gestão orçamental dos Municípios, permitindo-se assim reforçar a monitorização da gestão pelo próprio Município e evitar-se situação de desequilíbrio financeiro”.²⁰ Na consequência deste combate ao flagelo do endividamento foram criados dois novos fundos, o Fundo de Apoio Municipal e o Fundo de Regularização Municipal.²¹

Esta ofensiva ao problema da dívida nos municípios teve um impacto altamente positivo para que, atualmente, tenhamos finanças controladas por parte da administração local.

1.1.3 Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais

Ora, estando esta reforma apontada para racionalizar e tornar mais eficientes os gastos da administração pública, o setor empresarial local era uma área fundamental a ser repensada. Sobretudo porque apresentava sinais de estar muito deficitária, desajustada financeiramente daquilo que era a realidade das autarquias locais à época, o que contribuía negativamente para o agravamento das finanças locais e, por consequência, do défice público.

Assim, os objetivos do governo visavam reduzir significativamente o número de entidades empresariais locais (por extinção ou fusão), extinguir entidades que apresentassem resultados líquidos negativos consecutivos por 3 anos até à época (com

²⁰ Cit. Rocha, J. F. D., & Pinto, A. M. “As finanças locais portuguesas após o 25 de Abril de 1974”. *Questões Atuais de Direito Local*, nº 2, 2014, p. 55

²¹ Conceitos retirados do Glossário de termos de Finanças do Conselho de Finanças Públicas:

“O Fundo de Apoio Municipal diz respeito a um fundo participado em partes iguais pelo Estado e pela totalidade dos municípios portugueses, dotado de autonomia administrativa e financeira, (...) tem por objetivo prestar assistência financeira aos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira.”

“O Fundo de Regularização Municipal corresponde ao fundo constituído pelos montantes das transferências orçamentais deduzidas aos municípios por incumprimento dos respetivos planos de saneamento, sendo utilizado para, através da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), proceder ao pagamento das dívidas a terceiros do município.”

capitais próprios negativos e tecnicamente falidas nos termos da lei) e também aquelas que apresentassem um peso contributivo dos subsídios de exploração por parte do município respetivo superior a 50% das suas receitas, além de novas regras nos conselhos de administração e cargos de direção.²²

Ora, tendo em conta todas estas metas, colocou-se em marcha o regime legal que fosse regulamentar este trágico setor, assim que nasce a Lei nº 50/2012, de 31 de agosto. Resumidamente, esta lei estabeleceu dois tipos de controlo sobre as empresas locais: um controlo preventivo e um controlo repressivo. O controlo preventivo observou-se no facto da lei obrigar a comunicar a criação de uma empresa local à Inspeção-Geral de Finanças e à Direção-Geral das Autarquias Locais, como ainda sujeitá-la a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. O controlo repressivo é notado na dissolução obrigatória de empresas locais que apresentem resultados deficitários segundo critérios da própria lei (artigo 62º).²³

Esta lei pode ser considerada o sucesso desta reforma inteira. Estabeleceu um setor empresarial local mais saudável financeiramente e como resultado disso houve um movimento de internalização de serviços municipais que antes da crise estavam a ser administrados em modo empresarial, muitos deles insolventes tecnicamente.²⁴

1.2 A nova organização territorial

O memorando da troika, no ponto 3.44, identificava a necessidade de reorganizar a estrutura da administração local, referindo e contabilizando os municípios e freguesias, indiscriminadamente, como alvos de uma redução significativa no seu número. O texto do ponto poderia dar lugar a várias interpretações: uma é que a redução do número de autarquias seria para abranger os dois tipos (municípios e freguesias), o que levaria a um entendimento mais duro do preceito, obrigando a uma redução ainda mais drástica do que a que realmente aconteceu; a outra, mais flexível, seria reduzir um dos dois tipos, ou então uma redução significativamente mais forte de um tipo do que outro. Ainda assim, só as

²² Governo de Portugal, *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, 2011, p. 15-16

²³ Sistematização dada cfr. SUZANA TAVARES DA SILVA/FRANCISCA COSTA GONÇALVES. As recentes reformas do poder local em Portugal: pretexto para uma reflexão sobre a autonomia local no século XXI. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº 14, Granada, 2019, p. 4-5

²⁴ Sobre o fenómeno da remunicipalização v. Satoko Kishimoto and Olivier Petitjean, “The untold story”, *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*, 2017 (disponível em https://www.tni.org/files/publication-downloads/introduction_reclaiming_public_services.pdf)

freguesias sofreram um corte no seu número, passando de 4259 para 3091. O Governo usufruiu dessa margem interpretativa a seu favor, evitando mais contestação social a essa parte, e manteve o número dos municípios inalterado²⁵, ainda que alguns tenham mudado o seu território – devido a alterações no desenho territorial, com perda ou ganho de freguesias vindas de outros municípios.

Todavia, a intenção do governo era outra, no Livro Verde, um dos objetivos da reforma no âmbito da organização do território era, leia-se, “incentivar a fusão de Municípios, tendo como base a identidade e a continuidade territoriais”.²⁶ Portanto, retiram-se daqui algumas conclusões. A primeira é que o governo, inicialmente, considerou que o número de municípios e de freguesias eram ambos elevados, e que por isso era pertinente começar por reduzir o número de freguesias e caminhar gradualmente para a redução dos municípios. Segundamente, sabendo que a fusão das freguesias foi um processo de grande contestação e tumulto políticos, que ainda hoje revela fraturas e conflitos em algumas delas, e ainda assim o governo preferiu passar isso com as freguesias do que com os municípios. O que nos faz questionar como será o processo de fusão de municípios ou, indo mais longe, extinção e criação de novos – reflexão que faremos mais adiante neste trabalho.

No entanto, esta reorganização territorial ficou imersa em polémicas de várias naturezas, como política, jurídica e popular.

A primeira delas tem logo a ver com o regime legal de criação, modificação e extinção das autarquias locais em Portugal. Como aponta José Melo Alexandrino, o governo iniciou uma reforma sem se conformar primeiro com o regime que pudesse estar em vigor. O problema é que aqui é uma lei de enquadramento, “uma lei necessária e uma lei de valor reforçado”, que o governo nem se dignou a alterar ou a cumprir. É reserva absoluta da Assembleia da República a “criação, extinção e modificação de autarquias

²⁵ “Porque é que o objetivo da reforma se centrou nas freguesias, e não nos municípios? A Troika viu o número bastante elevado de freguesias e a resposta intuitiva foi propor a diminuição do respetivo número independentemente da realidade histórica e social que representam. Nos 308 municípios não convinha mexer, nem havia justificação política para tal, pois representam grandes unidades territoriais com uma dimensão apropriada, mesmo em termos europeus”. Cit. SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque, *A Atual Reforma da Administração Local*,

²⁶ Governo de Portugal, *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, 2011, p. 20-21

locais e respetivo regime”²⁷, além de outras menções à forma de lei para este assunto²⁸, considera-se a revogação de uma lei quadro por uma ordinária, sem esse valor reforçado, uma inconstitucionalidade, porque existiu uma “amputação” ao enquadramento do regime que legitima essa mesma lei ordinária – esta “trapalhada” legislativa deixou aberta uma grave lacuna para as próximas reformas.²⁹ Porém, menos grave seria ignorá-la ao contrário de revogá-la como o fez, o que é duplamente agravante. O argumento de defesa do governo para desculpar este facto foi dizer que nenhuma freguesia se estaria a extinguir.³⁰ Ora, juridicamente, isso não é rigoroso, nem correto. Porque da união de freguesias, nasce uma nova pessoa coletiva, uma nova personalidade jurídica, tanto que os autarcas que poderiam estar na iminência de verem os seus mandatos limitados, tiveram “ficha limpa” precisamente pela nova freguesia que se tinha criado, o que acarreta naturalmente uma extinção legal das anteriores freguesias que compõem a nova, ainda que o território, a população e a heráldica se mantenha exatamente na mesma – em muitas até as sedes se mantiveram em funcionamento.

A responsável por esse atropelo que falamos é a Lei nº 22/2012, de 30 de maio. Este infame diploma ficou conhecido por estabelecer os critérios de redução de freguesias, que ainda hoje a oposição chama de “regra e esquadro”, porque realmente foram estabelecidos apenas critérios matemáticos para guiar a decisão. Esta ideia de dividir os municípios em níveis de população e depois aplicar-lhes uma percentagem de cortes é de uma injustiça atroz, criando resultados completamente absurdos. Isto porque, é errado pensar que o número de freguesias que cada município tem correlaciona-se com a sua população ou tamanho territorial. Existem municípios densamente povoados com poucas freguesias, bem como outros mais pequenos com um número elevado delas. Esta aleatoriedade das características que os nossos municípios possuem, a sua multiplicidade de formas e realidades, tornou esta reforma num autêntico pesadelo. Se o governo poderia

²⁷ Artigo 164º, al. n), da CRP, que se entende ser uma referência ao enquadramento legal do regime respetivo

²⁸ Artigos 236º, nº 4, 249º ou 227º, nº 1, al. l), da CRP

²⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA/FERNANDA PAULA OLIVEIRA/CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *As freguesias em Portugal. Que futuro?*, AEDRL, Braga, 2017, p. 83-85

Levanta-se então este problema sintetizado pelos autores: “significa, portanto, que qualquer futura intenção ou pretensão em concreto de criação, modificação ou extinção de freguesias fica sem possibilidade de concretização, pela omissão legislativa (*inconstitucionalidade por omissão*). Sob pena de *inconstitucionalidade por ação*, por inexistência da necessária lei-quadro (...) que enquadre os pretendidos atos concretos”.

³⁰ ALEXANDRINO, José Melo, *Uma década de reformas do poder local?*, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 57-58

ter razão de fundo para realizar esta reforma, foi com estes tiros nos pés que se deixou arrasar.

No entanto, o governo criou a UTRAT, um órgão consultivo para formular propostas de agregações para os municípios que não se pronunciassem ou a pronúncia não estive conforme os ditames legais. Porém, foi neste aspeto que os municípios falharam também. Em 229 municípios, 151 não efetuaram qualquer pronúncia e outros 20 pronunciaram-se negativamente.³¹ Isto forçou a UTRAT a definir soluções à força devido à “lavagem das mãos” de muitos municípios, um sofrimento também ele escusado, tendo em conta a UTRAT premiava os municípios colaborantes (um desconto nas percentagens de cortes de freguesias e uns aumentos no Fundo de Financiamento das Freguesias, para as autarquias cujas assembleias pronunciavam-se que “em conformidade com os princípios e parâmetros de agregação (artigo 10, nº 4 e 5º)”.³²

Então, a reorganização de freguesias para o município de Lisboa e o para o resto do país, com exceção das regiões autónomas que não sofreram modificações, foi realizada em diplomas separados, pelas leis nº 56/2012 (8 de Novembro) e nº 11-A/2013 (28 de Janeiro), respetivamente. O diploma geral foi pobremente concretizado, ao contrário do respeitante a Lisboa. Dois pontos apontados, que foram todavia pensados para Lisboa, são a inexistência de comissões instaladoras e a utilização complexa de anexos para determinar as novas freguesias. Ainda assim, o desastre jurídico de toda esta reforma culminou numa situação inaudita onde, nas eleições autárquicas de 2013, no ano quente da reforma, os eleitores votaram, efetivamente, em freguesias que nem sequer existiam, que ainda não estavam instaladas, ao momento do sufrágio.³³

Veremos de seguida como a reforma territorial e administrativa foi efetuada em Espanha, as semelhanças e as diferenças, salientando que, embora estas reformas pareçam um fracasso, no resto da Europa, o cenário também não abrilhanta.³⁴

³¹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA/MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, AEDRL, Braga, 2013, p. 17

³² *Idem*, p. 16

³³ *Idem*, p. 19

³⁴ v. MOISIO, A., "What makes a local government reform successful? The Finnish experience", in Kim, J. and H. Blöchliger (eds.), *Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead*, OECD Publishing, Paris, 2015; v. Amin-Smith, N., D. Phillips and P. Simpson, "Local government revenue decentralisation and funding divergence: An English case study", in Kim, J. and S. Dougherty (eds.), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, 2018

1.3 A reforma da Troika em Espanha – breve referência

Devido ao clima financeiro atípico da época, muitos outros países europeus sofreram com a crise que se abateu, experienciando fenómenos muito similares entre eles. A reforma do poder local, como forma a racionalizar a administração pública, ocorreu nas mentes de vários governos. Em Espanha, através da “Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, que alterou a “Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”, deu-se igualmente a uma reforma no poder local. Tal como a nossa, esta foi bastante controversa e seguiu uma linha semelhante na ação reformativa.

No seu preâmbulo, a lei declarava que pretendia clarificar as competências municipais, para eliminar sobreposições de entidades na mesma competência; racionalizar a estrutura organizativa da administração local segundo os tradicionais princípios da eficiência, estabilidade e sustentabilidade financeira; estabelecer um controlo financeiro mais rigoroso e favorecer a iniciativa privada com uma intervenção administrativa mais proporcional.

Portanto, para clarificar as competências, a lei redefiniu a cláusula geral de competências para uma lista genérica que enumera as mesmas, complementando a dita cláusula, como ainda proibiu as entidades locais de exercer competências que não são suas (próprias ou atribuídas) se a sua execução colocar em risco a sustentabilidade financeira ou existir uma sobreposição de entidades na mesma. Algumas anteriores competências passaram para as comunidades autónomas – o que acaba por ser uma forma de centralização –, ou o poder de atribuí-las aos municípios cabe às mesmas.³⁵

No setor da racionalização administrativa, além da reconversão de entidades locais menores, como chamam, a fusão de municípios foi incontornável. No entanto, o esquema

³⁵ Cfr. MARTÍNEZ, María Antonia Arias, “El Municipalismo democrático en España: reflexiones sobre el estado de la cuestión”, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 3, Braga, 2014, p. 87-89; FERNANDEZ, A. Javier Ferreira, “La Reforma de la Administración Local en España: la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 1, Braga, 2014, p. 84

Para uma análise mais detalhada de toda a conformação de competências desta lei v. VELASCO CABALLERO, Francisco. «El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas». *Revista catalana de dret públic*, Núm. 48, 2014, p. 5 e ss

espanhol foi muito menos violento que o português. As fusões em Espanha foram tratadas de forma voluntária por contrato entre municípios que se situassem dentro da mesma província, sendo que se a fusão tivesse mais de dois municípios a participar, haveria benefícios financeiros por tal.³⁶

Tal como em Portugal, as grandes dúvidas acerca destas leis são a sua compressão da autonomia local, com regimes muito rígidos, dando marcas de (re)centralização e de “apoderamento” de competências por parte das comunidades autónomas³⁷; e também como em Portugal, esta lei foi ao teste judicial da sua constitucionalidade. Porém, nesta parte da lei relativa às competências a inconstitucionalidade não foi verificada pela STC 41/2016. A decisão baseia-se na “doutrina constitucional” acerca da mesma, que atesta ao Estado a competência de – ainda que a constituição nada indique sobre isso – poder conformar o regime de competências das autarquias, desde que respeite a garantia institucional da autonomia local, por analogia à sua competência exclusiva em matéria de bases do regime jurídico das administrações públicas.³⁸

No entanto, havia claramente a ideia, até mesmo do próprio Conselho de Estado, de que estas propostas seriam “extraordinariamente agressivas”, que se foram moderando desde o projeto à concretização legal, e também moldando devido a chumbos setoriais da jurisdição constitucional, em que a solução final, apesar de bastante impopular e contestada, não chegou a baralhar os traços essenciais do poder local espanhol.³⁹

2. Processo de descentralização de 2018-2021

O tema da descentralização começou a integrar cada vez mais o discurso político do século XXI em Portugal. Além de ser um tema que suscita alguma inocente simpatia por parte das populações, é amplamente reconhecido que o nosso país tem um esquema

³⁶ MARTÍNEZ, op. cit., p. 89

³⁷ FERNANDEZ, A. Javier Ferreira, “La Reforma de la Administración Local en España: la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 1, Braga, 2014, p. 82

³⁸ ALEMÁN, Ángel Aday Jimenez, “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y la STC 41/2016, de 3 de marzo: Crónica de uns inconstitucionalidad anunciada”, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 10, Braga, 2016, p. 50

³⁹ PALOP, Andrés Boix, “La reconstrucción del marco jurídico-administrativo del desarrollo local en España en el marco de la reforma de 2013: Sostenibilidad y racionalización de la administración local en España”, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 17, Braga, 2018, p. 54-56 e 64

político-administrativo demasiado centralizado, algo que tem uma contextualização em relação às épocas⁴⁰. É, então, bastante compreensível que um assunto aparentemente unânime e de grande entusiasmo sirva como bandeira política. Daí que, seguindo o programa do XXI Governo Constitucional, no ponto relativo à descentralização, sejam mencionadas várias intenções nessa matéria que iremos aflorar e que contribuirão para alterações do regime em vigor até então.⁴¹

2.1 A questão das CCDRs

O primeiro vetor abordado tem como título “aprofundar a democracia local”, todavia começa inicialmente por falar nas CCDR, o que já deixa um amargo para o resto da leitura. É, portanto, intenção do governo, democratizar as CCDR através da “eleição do respetivo órgão executivo por um colégio eleitoral formado pelos membros das câmaras e das assembleias municipais (incluindo os presidentes de junta de freguesia) da área de intervenção, respondendo o órgão executivo da CCDR, com 3 a 5 membros, perante o Conselho Regional e sendo as funções exercidas em regime de incompatibilidade com quaisquer outras funções políticas ou administrativas de natureza nacional ou autárquica”.

Na prática, isto traduziu-se num corpo de executivo de 3 membros (um presidente e dois vice-presidentes), que são primeiramente nomeados em Conselhos de Ministros, sendo que um dos vice-presidentes é indicado pelos presidentes das câmaras municipais da área respetiva, só depois sendo sufragados.⁴² Porém, este modelo de eleição indireta já está a criar alguma polémica dentro dos próprios autarcas devido à aparente concertação entre os dois maiores partidos do regime, PS e PSD, quanto às candidaturas à liderança, descredibilizando não só a tentativa de democratização e transparência, bem como a seriedade e lisura com que o processo foi desenhado. Depois, também existe a dúvida em

⁴⁰ A mudança para o regime democrático, em 25 de abril de 1974, levou o Estado a assumir um conjunto de novas responsabilidades: o acesso universal a todos os níveis de ensino, aos cuidados de saúde (garantido com a criação do Serviço Nacional de Saúde), às prestações sociais e à distribuição de água, electricidade, comunicações, e mobilidade no território nacional. (...) Assim, depois de quase duas décadas de estagnação económica, em que o Estado, através da administração central, ganhou um papel central e dominante, na definição das políticas públicas e na gestão dos recursos do país.” Cit. Miguel Rodrigues/Fernando Alexandre/Hélder Costa, “Descentralização e os Recursos da Administração Local” in *Assimetrias e convergência regional: Implicações para a Descentralização e Regionalização*, Associação Comercial, 2019, p. 84-85

⁴¹ Governo de Portugal, *Programa do XXI Governo Constitucional*, 2015, p. 87 e ss

⁴² Cfr. artigo 3º-A, do Decreto-Lei nº 228/2012.

saber a quem é que o presidente da CCDR responde: será ao governo, visto que acaba por ser uma entidade dos serviços periféricos da administração direta⁴³, ou será aos autarcas que o elegeram diretamente? Podem, ou deveriam, esses mesmos autarcas, ou outro órgão representativo, ter o poder de demitir o presidente da CCDR por responsabilidades políticas? Novamente, o cunho político ultrapassa a lógica jurídica, resultando em soluções manifestamente desadequadas e erradas, que não vão trazer qualquer melhoria ou benefício à relação entre as autarquias locais e o governo, ou suas entidades coordenadoras. Até agora, ainda não vimos grande democratização, continuemos.

Ora, o programa prometia uma responsabilização perante o Conselho Regional, mas para grande surpresa, isso, obviamente, não se concretizou. Primeiro, nenhuma das causas de cessação dos mandatos do corpo executivo tem como origem o Conselho Regional, o que desde logo elimina esse sentido de responsabilização— só o governo, nas circunstâncias mencionadas, é que pode cessar esses mandatos.⁴⁴ Depois, o próprio Conselho Regional aparece como apenas um “órgão consultivo” que representa “vários interesses e entidades relevantes para a prossecução dos seus fins”, tendo apenas como competências várias pronúncias e pareceres, além de funções de acompanhamento e formulação de propostas, sendo que o artigo nem diz se existe uma natureza vinculativa, que não nos parece de todo.⁴⁵

Em suma, nada destas alterações ao regime das CCDRs democratizou o que quer que fosse, no máximo deu alguma aparência disso, mas falhou completamente a intenção — se é que a intenção era realmente essa. Além dessa democratização para as CCDRs, no mesmo título, o programa pretendia também fazê-lo nas áreas metropolitanas⁴⁶, só que nem sequer foi ainda aplicado na legislação, permanecendo no papel.

2.2 Transferência de competências

⁴³ Cfr. artigo 1º, nº 1, do Decreto-Lei nº 228/2012.

⁴⁴ Ao contrário do que acontece nas áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, onde existe essa possibilidade a partir dos seus órgãos próprios, cfr. artigo 102º, do RJAL.

⁴⁵ Artigo 7º, do Decreto-Lei nº 228/2012.

⁴⁶ “A transformação das atuais áreas metropolitanas, reforçando a sua legitimidade democrática, com órgãos diretamente eleitos, sendo a Assembleia Metropolitana eleita por sufrágio direto dos cidadãos eleitores, o Presidente do órgão executivo o primeiro eleito da lista mais votada e os restantes membros do órgão eleitos pela assembleia metropolitana, sob proposta do presidente”, cit. Governo de Portugal, *Programa do XXI Governo Constitucional*, 2015, p. 88

O outro ponto a seguir no programa de governo, “reforçar as competências das autarquias locais numa lógica de descentralização e subsidiariedade”, descreve-se a si próprio e concretiza a intenção de não só reforçar as competências, mas de redesenhar as entidades relevantes da administração local. Também acerca disto, o governo pretendia a alteração das regras de financiamento local para acompanhar o reforço das competências. Veremos mais à frente que os efeitos práticos não coincidiram com as intenções políticas ou legislativas.

O diploma central deste pacote de descentralização, a Lei n.º 50/2018, que enquadra a transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, prevê então vários sectores distintos onde se verificará a dita descentralização. Além desta lei-quadro, foram emanados vários outros decretos-lei concretizadores⁴⁷.

Destaca-se a eliminação da possibilidade de realizar contratos interadministrativos de delegação de competências⁴⁸ (que agora passam a estar disponíveis apenas entre os municípios e as freguesias)⁴⁹, fazendo com que todas as competências tenham carácter

⁴⁷ Entre eles: Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de Novembro (gestão das praias marítimas, fluviais e lacustres integradas no domínio público hídrico do Estado); Decreto-Lei n.º 98/2018, de 27 de Novembro (autorização de exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo); Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28 de Novembro (promoção turística interna sub-regional); Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de Novembro (vias de comunicação); Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de Novembro (justiça); Decreto-Lei n.º 102/2018, de 29 de novembro (projetos financiados por fundo europeus e programas de captação de investimento); Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de Novembro (apoio às equipas de intervenção permanente das associações de bombeiros voluntários e rede dos quartéis de bombeiros voluntários e dos programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários); Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29 de Novembro (instalação e a gestão de Lojas de Cidadão e de Espaços Cidadão, da instituição e gestão dos Gabinetes de Apoio aos Emigrantes, da instituição e gestão dos Centros Locais de Apoio e Integração de Migrantes, e da instalação e gestão de Espaços Cidadão); Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de Novembro (habitação); Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de Novembro (gestão do património imobiliário público); Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de Novembro (estacionamento público); Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de Janeiro (proteção e saúde animal e de segurança alimentar); Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de Janeiro (educação); Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de Janeiro (cultura); Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de Janeiro (saúde); Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de Abril (proteção civil); Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de Abril (transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias); Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de Abril (transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores).

⁴⁸ Como nota VIEIRA DE ANDRADE, ao contrário da reforma anterior, esta define atribuições próprias através de transferências universais (para todos, “independentemente da sua vontade”) “em abstrato” de competências, ao invés de ser “mediante contrato”. Cfr. “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica” in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, p. 271-272

⁴⁹ A Lei n.º 50/2018 não revoga os contratos interadministrativos ou acordos de execução que ainda estejam a decorrer até à sua caducidade, isto é, quando as autarquias ou entidades intermunicipais assumam no âmbito desta mesma lei essas competências (artigos 40º e 41º).

universal⁵⁰, apenas existindo a possibilidade de prorrogar a sua assunção até 1 de Janeiro de 2021 (estendido até ao primeiro trimestre de 2022, devido à pandemia do Covid-19), data em que automaticamente começam a vigorar. No entanto, este mecanismo foi um fiasco político. Um preocupante número de municípios recusaram, desde cedo, assumir os diplomas que iam sendo lançados. Convém perceber, então, os motivos pelos quais os municípios declinaram categoricamente estes novos diplomas de competências.

Uma das razões mais apontadas pelos autarcas, de forma pública e veemente, neste processo de descentralização em curso, foi a insuficiente transferência de verbas por parte do Governo para as novas competências – alegando que não seriam suficientes e colocariam ainda mais constrangimentos financeiros aos compromissos legais que já possuíam.⁵¹ O que revela, de uma forma encapotada, uma tentativa de descartar certas competências no poder local sem a dignidade necessária. Aliás, acaba por se perceber isso analisando mais concretamente as competências que constam nos vários diplomas: na sua maioria, são competências administrativamente pouco atrativas ou densas, desvalorizando e esvaziando o seu sentido – por exemplo, manutenção de edifícios.⁵² Outra das razões, verifica-se na “*falta de clareza dos regimes jurídicos e do quadro jurídico-funcional deles decorrente*, em resultado de um aumento exponencial de *atribuições partilhadas* entre o Estado e os municípios, associado a uma *indefinição* quanto à correcta repartição das competências (para o que muito contribui o carácter vago e impreciso de muitos preceitos dos diplomas legais sectoriais)”. Esta imposição, contra a clara vontade dos municípios,

⁵⁰ Cfr. Artigo 114º do RJAL

⁵¹ Já o Parecer do CES notava esta situação: “o CES chama a atenção que é previsível que se coloquem problemas para a aplicação daquele princípio, designadamente em áreas muito sensíveis, como são os casos dos transportes, educação, ação social e saúde”; e, igualmente, “o facto de o diploma em apreciação não garantir o cumprimento do disposto no artigo 115º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, que refere que a Lei deve prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício pelos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais das competências para eles transferidas” (disponível em http://www.ces.pt/storage/app/media/Parecer_PLei62XIII_Versao_aprovada_Plenario.pdf)

⁵² A este propósito cita-se uma notícia do jornal Expresso (09/07/2018), onde Eduardo Vítor Rodrigues, presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e do Conselho Metropolitano do Porto, aborda esta polémica):

“*Entre as perplexidades com as quais foi confrontado, Eduardo Vítor Rodrigues não compreende se os edifícios escolares e de saúde passam a integrar o património municipal ou só se os municípios apenas servirão para fazerem a manutenção, responsabilidade que, defende, só faz sentido se a transmissão patrimonial for contemplada. (...) Eduardo Vítor Rodrigues surpreende-se ainda que os municípios não possam decidir sobre os horários dos centros de saúde ou decisões estratégicas nesta área “por não terem tradição” no sector, mas já tenham agora “tradição na pintura de uma parede e na assunção do (escasso) pessoal operacional”.*” (disponível em <https://expresso.pt/politica/2018-07-09-Descentralizacao-Um-logro-e-um-presente-envenenado-para-o-poder-local-acusa-autarca-de-Gaia>)

deve levar-nos a refletir a “legitimidade política de uma solução que “imponha”, inelutavelmente,” este tipo de descentralizações, à luz do princípio da autonomia local, do qual falaremos mais tarde.⁵³

Além dos autarcas, também a sociedade civil emitiu as suas opiniões e visões acerca do processo a que levou a estes regimes legais, através de entidades próprias, pela área que lhes diz respeito.⁵⁴ E como veremos, não são simpáticas.

Na área da *educação*, como já é hábito em transferências de competências anteriores, o Conselho Nacional de Educação (CNE), relativamente à parte desta lei que lhe diz respeito, emitiu uma recomendação⁵⁵ onde sublinha importantes pontos dignos de referência. Em primeiro lugar, destaca a ausência de um consenso alargado, criticando a falta de vontade em procurar o mesmo, não envolvendo os parceiros sociais. Algo que na visão do CNE não faz sentido, visto que se trata de um processo de descentralização e que o sistema educativo já é ele próprio bastante centralizado. Também apela a que haja um reforço das competências das escolas integrada nestas transferências de competências, partilhada entre estas e as autarquias. Numa visão global, o CNE tem alguma preocupação com esta transferência de competências, pois não deseja que as mesmas transformem a relação entre as escolas e as autarquias numa relação hierárquica, mas antes numa relação de cooperação e partilha de responsabilidades, reivindicando mais competências e autonomia para as escolas.

O Conselho das Escolas (CdE) emitiu um parecer acerca deste diploma, estando à altura em fase de projeto, que vai em linha com a recomendação que acabou de ser analisada.⁵⁶ O CdE levanta, igualmente, o problema da autonomia das escolas, naquilo que apelida de “ilógico processo de “descentralização” a contrario sensu”, atendendo ao facto de no meio de um processo dito “descentralizador” exista uma retirada de competências das escolas para as autarquias, ou seja, existe uma “centralização” na “descentralização”. Aliás, peticiona que as escolas “precisam de ser defendidas enquanto instituições locais,

⁵³ Cit. SUZANA TAVARES DA SILVA/FRANCISCA COSTA GONÇALVES. As recentes reformas do poder local em Portugal: pretexto para uma reflexão sobre a autonomia local no século XXI. Revista Iberoamericana de Gobierno Local, nº 14, Granada, 2019, p. 16-17

⁵⁴ As posições que analisaremos a seguir (apresentadas em comissão parlamentar), caso não estejam devidamente identificadas, estão disponíveis em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=41057>

⁵⁵ Seguiremos de perto, então, a Recomendação nº 1/2019 do CNE

⁵⁶ Parecer nº 02/2017 do Conselho das Escolas (disponível em https://www.cescolas.pt/wp-content/uploads/2017/06/Parecer_02_2017_Descentralizacao.pdf), que agora seguimos.

com elevado grau de autonomia pedagógica e curricular, mas também com autonomia nas áreas administrativa, financeira, patrimonial e de recursos humanos”, sob pena de estarem reféns das autarquias locais. A posição da FENPROF também critica a retirada, ou desvio, das competências das escolas para as autarquias, apontando que a descentralização na educação deveria passar por um reforço da autonomia e das competências para as escolas e a criação de Conselhos Locais de Educação (“estruturas locais dotadas de autonomia e poderes próprios de administração e coordenação, na área de cada concelho”).

No contexto das experiências-piloto que existiram para testar estas propostas, a Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas e o Sindicato dos Inspectores da Educação e do Ensino, escolheram esse aspeto para dar a sua posição. Ambos questionam os resultados dessas experiências mencionando, ambos, a “sensibilidade” dos municípios como fator vital para o sucesso ou fracasso da experiência. A associação vai mais longe, acusando municípios de “demasiada influência política nas escolas e agrupamentos” e ainda de “interferência política nas decisões pedagógicas, principalmente nos concelhos mais pequenos.”

Na área da *gestão florestal*, curiosamente, as entidades pedem a manutenção da centralização, em vez desta descentralização. A Confederação Nacional da Agricultura diz que esta irá resultar “numa desresponsabilização da Administração Central e das suas tutelas nesses serviços prestados”, isto porque a “política florestal deve continuar na esfera da administração” e “deverá ser uma e a sua gestão contínua”. Já a Confederação de Agricultores de Portugal diz que fica perplexa com “o facto de não se sustentarem em qualquer enquadramento programático que explicitamente baliza e justifique individualmente as opções e acções concretas de descentralização que avançam”. No mesmo sentido, mas de uma forma menos veemente, a Associação Florestal de Portugal diz que as “competências programáticas de Planeamento e Ordenamento Florestal devem ser atribuídas à Administração Nacional Desconcentrada -CCDR’s”.

Na área da *habitação*, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana demonstra preocupação com a descentralização dos programas de apoio ao arrendamento urbano, isto porque “tratando-se de um programa público de âmbito nacional destinado a jovens, independentemente do município onde residam, a descentralização do programa poderá traduzir-se numa perda de eficácia, eficiência e economia sem

qualquer ganho para o cidadão, designadamente quanto à proximidade de decisão”. Outra nota é aos programas de apoio à reabilitação urbana, “tem sido o IHRU que contrata as linhas de financiamento junto destes bancos, promovendo seguidamente o acesso dos municípios às mesmas, em igualdade de oportunidades, independentemente da dimensão desses financiamentos”, concluí com o recado de que “o IHRU o garante dos financiamentos contraídos ou a contrair, não poderá transferir para terceiros (neste caso, para os municípios) as respetivas garantias”. Por outro lado, a Associação Portuguesa de Habitação Municipal deixa o seu alerta acerca da transferência dos imóveis para habitação municipal. Primeiro, não acha sensato que o Estado transmita assim os imóveis sem “os municípios saberem de antemão em que estado estão os edifícios no que toca ao seu estado de conservação bem como o ponto de situação dos agregados” – a APHM propõe que as entidades gestoras, antes de entregar os imóveis aos municípios, reabilitassem os mesmos e que verificassem todas as informações necessárias acerca da sua ocupação. E depois, questiona a viabilidade financeira desta transmissão, tanto para a manutenção dos edifícios bem como a necessidade de recursos humanos para a gestão desse parque habitacional.

2.3 Outros pontos e o novo programa de governo

Nos restantes pontos do programa, o governo pretendia dar mais “coerência territorial à administração desconcentrada do Estado” com a “integração dos serviços desconcentrados do Estado nas CCDR”, além do alargamento da rede de serviços de proximidade. Porém, o ponto menos desenvolvido, mas mais interessante, é a ponderação do governo em reavaliar as fusões ou agregações de freguesias da reforma passada, afirmando permitir “às próprias autarquias aferir os resultados da fusão/agregação e corrigir os casos mal resolvidos”, a que, de forma provocativa, chama de “extinção de freguesias a regra e esquadro”.

Todavia, tendo iniciado uma nova legislatura em 2019, e por isso um novo governo, convém dar uma vista de olhos, em jeito de conclusão, às intenções mais atuais

deste governo na área da descentralização até ao ano de 2023, caso consiga completar a legislatura.⁵⁷

A estratégia do governo continua a passar pelo destaque às CCDRs e às áreas metropolitanas. Por um lado, quer tornar as áreas metropolitanas em verdadeiras autarquias locais, em que a intenção é que a assembleia metropolitana, da qual sairá o executivo metropolitano, seja democraticamente eleita nas eleições autárquicas de 2021 – sendo a intenção atribuir-lhes competências supramunicipais “nos domínios da mobilidade e transportes (incluindo os operadores de transportes públicos), do ordenamento do território e da gestão de fundos europeus”. Por outro lado, quer fazer das CCDRs um sucedâneo de regiões administrativas e transformar este processo na regionalização possível, aquela que se consegue, mas sem qualquer brilho, como já demonstrou o desastroso processo eleitoral dos presidentes – aliás, basta reparar que a formulação mudou de programa para programa, visto que no último destes, diz que as listas candidatas das direções executivas deviam ser “subscritas pelo mínimo de um décimo dos eleitores”, coisa que não aconteceu legislativamente, ou melhor, aconteceu, mas muito momentaneamente (o artigo 3º-D, que aditava este preceito através do Decreto-Lei nº 27/2020, de 17 de Junho, acabou por ser revogado pela Lei nº 37/2020, de 17 de Agosto, para dar lugar à regulação eleitoral através da Portaria nº533/2020 – que agora estabelece a proposição de candidaturas para 15% dos membros do colégio eleitoral ou por partidos políticos representados no mesmo, tanto para as candidaturas a presidente, como para vice-presidente). Basicamente, a ideia do governo para a CCDR é transformá-la numa concentração de desconcentrações⁵⁸, passo o trocadilho, dos serviços governamentais do próprio, além de confirmá-la como gestora primordial de fundos, algo que acaba por ser conflituoso com as entidades intermunicipais, salientando mais uma incompreensão do nosso sistema administrativo.

Noutra nota, a descentralização é mesmo para continuar, querendo o governo promover ainda mais transferências de competências para o ciclo autárquico 2021-2025, além de confirmar o desejo de reverter algumas agregações de freguesias, assuntos que deverão ficar para mais tarde, devido aos efeitos financeiros da pandemia global. No entanto, o governo, a reboque de uma pretensão da ANAFRE, ainda ensaiou uma tentativa

⁵⁷ Governo de Portugal, *Programa do XXII Governo Constitucional*, 2019, p. 35 e ss

⁵⁸ Em áreas como “educação, saúde, cultura, ordenamento do território, conservação da natureza e florestas, formação profissional e turismo”.

de aumentar o número de freguesias antes das eleições autárquicas de 2021, através de uma suposta “lei-quadro” das freguesias a ser aprovada até Março do mesmo ano, mas o Presidente da República foi assertivo quando disse que esses planos reformativos não deveriam ocorrer a menos de um ano do sufrágio – situação que efetivamente sucedeu na reforma de 2013, sendo severamente criticado pelos especialistas, como Cândido de Oliveira, por exemplo. Os restantes pontos não registam grandes novidades dignas de destaque em relação ao programa anterior.

CAPÍTULO II – RECORTE DE ESTUDO DO PODER LOCAL

1. Constituição da República Portuguesa

1.1 Contextualização histórica

Chegados ao fim do Estado Novo, impunha-se um novo Estado, uma nova constituição, que rompesse com a ordem do anterior regime,

Durante o acalorado clima revolucionário, rapidamente se alinharam duas forças, ou conjuntos, que travariam uma dura batalha: de um lado estavam os mais revolucionários, de perfil socialista, inspirados pelo modelo soviético de democracia direta, e que proclamavam a legitimidade popular e militar que saiu de Abril de 1974; do outro lado os mais moderados, de perfil social-democrata e democrata-cristão, inspirados pelos modelos de democracia representativa ocidental, que pediam essa mesma consagração na nova constituição.⁵⁹ A verdade é que, durante a discussão sobre o modelo de democracia local que deveria constituir-se no novo paradigma constitucional, observou-se o choque entre as duas visões.

Numa perspetiva geral, a CRP, na sua versão original, continha, entre o seu articulado, uma marca possante de uma enorme carga ideológica socialista, desde a organização económica do Estado à distribuição de funções constitucionais em órgãos não-eleitos (nomeadamente, o Conselho da Revolução). Porém, na parte que diz respeito ao poder local, essas marcas socialistas, surpreendentemente, não ficaram gravadas com a mesma visceralidade que no restante texto. Excetuando alguns afloramentos de democracia direta⁶⁰, o sistema de governação local identificava-se, como hoje, com a generalidade do conceito ocidental de democracia local representativa.⁶¹ Como conta Vital Moreira, o

⁵⁹ CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 71

⁶⁰ Tais como as organizações de base popular, entretanto extintas e reconvertidas, bem como no caso de freguesias com menos de 150 eleitores onde a lei prescinde da existência da assembleia de freguesia e coloca o plenário de cidadãos eleitores como deliberante soberano (artigo 245º, nº2 da CRP e artigo 21º, nº 1, da Lei nº169/99, de 18 de setembro), e ainda a ferramenta do referendo local (artigo 240º da CRP).

⁶¹ Repara, no entanto, Cândido de Oliveira que, “no século XX – principalmente depois da II Guerra Mundial e, mais tarde, da queda do muro de Berlim – o triunfo, a nível nacional, das democracias de tipo ocidental foi acompanhado pela consagração, frequentemente na Constituição, da democracia a nível das comunidades locais”. Cfr. *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 14

poder local “foi uma das áreas mais inovadoras e uma das mais consensuais e menos polémicas” da construção constitucional, sublinhando também a sua estabilidade desde então, “não tendo ocorrido nenhuma das metamorfoses que se verificaram noutras áreas constitucionais” e fala até de um “*adquirido constitucional*”, isto é, “um adquirido em termos de consenso democrático geral na comunidade nacional”.⁶² Praticamente por unanimidade, as forças políticas representadas na assembleia constituinte previam a necessidade de existir um poder local democrático. Assumia-se a importância de descentralizar democraticamente o Estado para cortar com a tradição centralista do regime anterior, de meras extensões governamentais pelo território.

1.2 Poder local na Constituição

Sendo a CRP o nosso texto fundamental, que enquadra e molda toda a organização estatal, é expectável que, reconhecendo o poder local com uma pedra basilar de um estado-de-direito democrático, como é a nossa nação, consigamos encontrar uma parte dedicada a essa temática.

Dessa forma, a CRP contém essa regulação através do seu Título VIII, intitulado “Poder Local”⁶³ e entende-se que não será por acaso que o faz. Há um significado político e jurídico na utilização desse termo e na sua separação articular do resto da administração pública. Há a tentação de utilizar a expressão *poder local* por várias razões, umas históricas, outras políticas ou, até mesmo, por conveniência ou subtileza jurídica. A verdade é que a expressão ganha vida durante a Assembleia Constituinte de 1976, até aí não se falava em poder, fazendo jus à realidade da época, por uma questão de coerência.

O poder local de que falamos está intimamente relacionado com a autonomia entregue às autarquias, como uma possível forma de distinção rudimentar entre os outros

⁶² Cfr. “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976” in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, 2007, p. 281

⁶³ Relata BARBOSA DE MELO, de forma interessante, a maneira como alguns deputados constituintes acolheram com alguma suspeição e incompreensão a expressão *poder local*. Causa da possibilidade de criar uma confusão dicotómica, como se existissem dois ou mais tipos de poderes independentes contrapostos, incluindo o local. Cfr. “O Poder local na Constituição” in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, 2007, p. 20

poderes.⁶⁴ Quando alguns regimes transformam as suas edilidades em meras extensões governamentais, não fará qualquer sentido designar essas entidades como um poder *per si*, mas sim partes de um outro poder – maior, hierárquico e centralizado. Assim, ao designar o conjunto de autarquias locais, e o regime que as caracteriza, como *poder local*, o legislador constituinte quis “impregná-lo de um conteúdo mais rico e mais sólido do que aquele que haviam tido”⁶⁵ no passado. É uma afirmação político-constitucional do papel que as autarquias terão como parte fundamental da estrutura do poder político e não como outra mera entidade administrativa.⁶⁶ O poder local, ainda que se confunda com vários outros nomes, como autonomia local ou das autarquias locais, é ele próprio um poder político, consubstanciando-se como uma manifestação do poder do povo e limite aos outros poderes do Estado e do seu aparelho.⁶⁷

Apesar disso, o poder local deve conter na sua posição com o Estado de direito democrático duas importantes dimensões que sirvam de traves mestras para a sua identificação: por um lado, deve encerrar em si uma suficiente garantia de autonomia local – uma *dimensão de juridicidade* – que sirva como “limite do poder unitário e descentralizado”; por outro, a própria existência de autarquias locais deve ser a expressão fundamental enquanto *dimensão democrática* do Estado-de-direito.⁶⁸

A nossa constituição, nesta parte dedicada ao poder local, é muito extensa, rígida e desenvolvida. Algo que pode ser positivo, pois contribui para uma certa cristalização da ideia chave que o legislador constituinte destinou ao poder local; no entanto, pode ser igualmente negativo visto que retira ao legislador comum flexibilidade e capacidade de moldar o poder local à realidade ou contexto que o assiste, mesmo ainda dentro da “baliza” constitucional atual.

⁶⁴ “Não é de espantar, assim, que a explosão do local no firmamento político seja apetecida como emergência de alternativa ou de contrapoderes. E, na realidade, a afirmação do local requer, pelo menos, um certo abalo do poder, sem esquecer que o Poder Local é, também ele, poder. Não é possível afinal entender o central sem o local, nem o local sem o central. Apesar de oposições pontuais, coabitam, são complemento directo um do outro.” Cit. Fernando Ruivo/Ana Veneza, “Seis Questões pelo Poder Local”, Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 25/26, 1988, p. 10

⁶⁵ Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 444

⁶⁶ GOMES CANOTILHO, J.J./VITAL MOREIRA, *Constituição da República Anotada*, Volume II, 4ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 715

⁶⁷ Cfr. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 89

⁶⁸ GOMES CANOTILHO, J.J./VITAL MOREIRA, *Constituição da República Anotada*, Volume II, 4ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 639

Ora, o primeiro artigo da CRP relativo ao poder local (235º) tem como nome “autarquias locais”. Ficamos a saber várias coisas deste artigo: em primeiro lugar, que o nosso regime democrático vê na existência de autarquias locais uma concretização do mesmo; em segundo lugar, permite-nos saber que a consubstanciação do poder local constitucional se fará através de um conjunto de entidades diferentes e independentes entre si designadas como autarquias locais; e, por último, conceitualiza as mesmas como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

Concretiza, a este respeito, o Acórdão n.º 494/2015 do TC: “*As autarquias locais são mais que «mera administração autónoma do Estado», uma vez que «concorrem, pela própria existência, para a organização democrática do Estado. Justificadas que são pelos valores da liberdade e da participação, as autarquias conformam um “âmbito de democracia” (Ruiz Miguel), num sistema que conta precisamente com o princípio básico de que toda a pessoa tem direito de participar na adoção das decisões coletivas que a afetam» (cfr. Acórdão n.º 432/93, n.º 1.2., cfr. também Acórdão n.º 296/2013, n.º 13, e o Acórdão n.º 109/2015, n.º 10).*

Nesse contexto, José de Melo Alexandrino, define autarquia local como «a forma específica de organização territorial, na qual uma comunidade de residentes numa circunscrição territorial juridicamente delimitada dentro do território do Estado prossegue interesses locais, através do exercício de poderes públicos autónomos», acentuando o Autor um conjunto de ideias das quais destacamos «o relevo e a inafastável feição política dos entes locais» e «um certo grau de imediatividade dos poderes públicos (dado pelo autogoverno inerente à legitimidade e representatividade democráticas dos órgãos), mas também a independência relativamente a orientações ou poderes condicionantes externos, nomeadamente estatais» (“Direito das Autarquias Locais”, in Tratado de Direito Administrativo Especial, vol. IV, Almedina, 2010, pp. 111-112).”

1.3 Definição constitucional de autarquia local

Dessa enunciação constitucional, conseguimos deduzir os elementos que caracterizam uma autarquia: *território, população* (ou agregado populacional), *interesses comuns* (ou próprios) e *órgãos representativos*.

O *território* é a dimensão mais estrutural da autarquia. Isto porque, tem duas funções fundamentais: define a população cujos interesses representam os fins que deve prosseguir e, ainda, limita a jurisdição da autarquia em razão do lugar respetivo.⁶⁹ É desta forma, então, que se considera a autarquia local como uma pessoa coletiva de base territorial.

É de fácil entendimento que, embora essa circunscrição tenha uma autonomia jurídica protegida constitucionalmente, ela é apenas uma fração do território nacional e, por isso, continua a estar sob a jurisdição emanada dos órgãos competentes sobre o mesmo, que deve respeitar. Pois, apesar da autonomia administrativa das autarquias, a soberania está entregue ao povo português, por via dos seus representantes legítimos, que a administram sobre todo o seu território, ainda que existam espaços de autonomia compartilhada dentro dessa indivisível soberania.

Apesar do território ser a peça chave para decifrarmos a população – cujos interesses devem ser nutridos – é esta que dá o corpo substancial aos fins da autarquia local, considerando-se até a mais primordial, a razão da sua existência⁷⁰. A população pode definir-se, não só, mas essencialmente⁷¹, por um critério de residência que, engloba uma esfera de direitos e deveres do município.

Ora, no campo dos direitos, afigura-se o direito eleitoral, ativo e passivo, no sufrágio dos órgãos representativos, como ainda outros direitos de participação ou

⁶⁹ Marcello CAETANO diz, então, que o território cumpre um “duplo papel” definidor, no *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª edição, Almedina, Coimbra, 2010, p. 309; Já FREITAS DO AMARAL desenvolve um pouco mais e, acrescenta ainda, que serve também para identificar a autarquia local – diríamos, da nossa parte, quase como uma marca. *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 410

⁷⁰ Cfr. CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 22

⁷¹ Imaginemos o caso de cidadãos que se encontrem no território municipal, mas que dele não são residentes. Não é pelo facto da não residência que deixam de estar adstritos a normas municipais que aí vigorem (como, por exemplo, regulamentos municipais)

benefícios em determinadas situações. Já na esfera dos deveres, existe o tradicional dever tributário, além dos deveres implícitos emanados das normas municipais⁷².

Os interesses comuns são os fins que a autarquia deve então prosseguir, que fundam a sua existência e que, justificam assim, a sua diferenciação entre os interesses gerais da nação. Na prática, estão mais próximos, mais atentos, são mais eficientes e, alguns, são por natureza interesses específicos da população em questão, devendo assim ser resolvidos pela própria comunidade. Aliás, são eles que dão à autarquia a sua consistência, que unem a população desse território. Porém, a verdade é que nem todos os interesses são claramente nacionais ou locais, ou seja, existirão momentos onde um interesse pode simultaneamente atingir as duas esferas, ou por elas ser reclamado. Importante será que, existam critérios legais delimitadores para os interesses de cada esfera, e mesmo além disso, existam formas de colaboração e articulação para que exista fluidez na resposta às comunidades.⁷³

Tendo a luta constitucional sido ganha pela democracia representativa, as autarquias são assim governadas por órgãos representativos eleitos que administram e representam a população da sua circunscrição territorial. São eles, ao nível municipal: a *câmara municipal*, a *assembleia municipal* e o *presidente da câmara municipal*; ao nível da freguesia: a *junta de freguesia* e a *assembleia de freguesia*.⁷⁴ As regiões também teriam órgãos eleitos, idênticos aos das freguesias, caso estivessem em vigor no nosso ordenamento. Transversalmente, existe um órgão deliberativo diretamente eleito e um órgão executivo que emana do anterior. Porém, o sistema português tem contornos originais nesta matéria. É o caso da câmara municipal e da figura do seu presidente.

Embora o presidente da câmara não seja um órgão constitucionalmente indicado dos municípios como os restantes, a verdade é que a lei e a doutrina têm-lhe traçado a configuração plena de um órgão – tão relevante como os outros, por vezes até mais – como se de um preceito constitucional se tratasse.⁷⁵ Aliás, é curioso até, como o próprio RJAL na

⁷² Embora em bom rigor, mesmo os não residentes também pagarão impostos nesse território se aí desenvolverem atividade nesse sentido, como nota CÂNDIDO DE OLIVEIRA em *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 129

⁷³ FREITAS DO AMARAL, op. cit., p. 412; CASTANHEIRA NEVES, op. cit.; MARCELO CAETANO, op. cit., p. 313; CÂNDIDO DE OLIVEIRA, op. cit., p. 131

⁷⁴ Artigos 239º, 244º e 250º da CRP

⁷⁵ A “CRP apenas nos diz que a estrutura orgânica do Município “compreende” uma assembleia deliberativa e um órgão executivo colegial, o que deixa as mãos livres ao legislador ordinário para criar mais

identificação dos órgãos do município não identifica o seu presidente (artigo 5º), talvez por correção constitucional, mas logo a seguir dedica-lhe um relativamente grande artigo com competências do mesmo (artigo 35º). Ora, convenhamos que não é novidade nenhuma a existência da figura de um presidente dotado de grandes poderes e com uma forma política mais “presidencialista”, veja-se a organização francesa a esta parte, que além das funções tradicionais executivas locais, ainda acrescenta na figura do presidente uma representação estatal, uma desconcentração governamental no território só que na pessoa do “maire”, ele é um “agente do Estado”, tornando até um pouco cómico chamar o regime português de poder local como presidencialista.⁷⁶ Aqui a novidade é o facto de existirem dois órgãos deliberativos, inclusive o órgão que tem o cariz executivo, simultaneamente, a deliberarem sobre praticamente os mesmos assuntos, por ordem.

Concluindo, Freitas do Amaral define, belissimamente, autarquias locais como: *“Pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança⁷⁷ mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes”⁷⁸.*

2. Carta Europeia da Autonomia Local

A Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL) foi – e continua a ser – um documento importante na definição e demarcação do poder local como chave fundamental para a vitalidade e força das democracias europeias. Surge de uma convenção internacional, promovida pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, assinada em 1985 e ratificada por Portugal em 1990, aprovada pela Resolução da Assembleia da

um órgão municipal dotado de competências próprias”, não sendo por isso inconstitucional. Cit. SALEIRO, António, “O Mito do Poder Local”, *Jurismat*, nº 10, Edições Universitárias Lusófonas, Portimão, 2017, p. 80

⁷⁶ PORTELLI, Hugues. « Les fondements administratifs d'un pouvoir politique », *Pouvoirs*, vol. 148, no. 1, 2014, p. 7-9

⁷⁷ Expressão utilizada noutros tempos em que, efetivamente, a vizinhança era o fenómeno observável – onde os agregados populacionais funcionavam numa lógica mais estrita de pequenas comunidades. No entanto, CÂNDIDO DE OLIVEIRA diz que não faz sequer sentido falar em vizinhança, exceção o caso das freguesias, e mesmo em algumas já nem se coloca a questão. Cfr. *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 131

⁷⁸ Freitas do Amaral, Ob cit, p. 408

República nº 28/90, vigorando então no nosso ordenamento jurídico plenamente, segundo o artigo 8º, nº 2, da CRP.

Rapidamente, a CEAL transformou-se numa “bíblia” do poder local europeu, tendo contribuído para a construção de um poder local democrático em vários países, mesmo em alguns com dinâmicas políticas que pudessem perturbar a aplicação da Carta, sendo assim assinalável o sucesso e a influência que teve – e ainda tem. Foi o primeiro tratado a definir e a defender os princípios da autonomia local, considerada um pilar da democracia, tendo um papel importante na proteção e desenvolvimento dos valores comuns europeus.⁷⁹ Em Portugal, é seguro dizer que tornou-se “a principal fonte de *direito internacional* do Direito das Autarquias Locais”, sendo então recorrentemente tratada pela doutrina e invocada pela jurisprudência.⁸⁰ Aliás, a sua importância é de tal notabilidade que, a sua replicação pode vir a ser pensada para além do continente europeu, tal o sucesso que reúne à volta do seu conteúdo.⁸¹

Faz, todavia sentido, que se enquadre o contexto do surgimento da CEAL e que assim se consiga perceber a inovação que ela trouxe ao desenho do poder local e ao próprio conceito de autonomia local.

A sociedade, e as suas demandas, vão alterando-se rapidamente face aos acontecimentos que vão marcando essa mesma sociedade. Assim, se existe algum período da história recente na Europa digno dessas alterações será, obviamente, o período que inicia com término da II Guerra Mundial.

A conceção do Estado, das suas tarefas e intervenções, alterou-se para ter de responder às necessidades que imperavam naquele tempo. A pressão da transformação obrigou a uma reconfiguração do papel do Estado, que agora se exigia mais interventivo e por isso também mais complexo e extensivo. Naturalmente, o poder local enquanto parte da administração também sofrerá com a mudança do paradigma. É com base na proteção

⁷⁹ Cit. (tradução nossa) Council of Europe, European Charter of Self Government, Council of Europe 2013, p. 41, disponível em <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>

⁸⁰ Cfr. BATALHÃO, Carlos José, “A CEAL e a sua transposição para o ordenamento português: história da evolução legislativa e jurisprudencial do regime local português desde 1985 até aos nossos dias”. *Dereito*, Vol. 25, 2016, p. 27

⁸¹ HIMSWORTH, Chris M.G., *Treaty-Making for Standards of Local Government: The European Charter of Local Self-Government and its Possible Application Beyond Europe*, U. of Edinburgh School of Law Working Paper No. 2011/24, 2011, p. 15-16

do poder local, na defesa da sua integridade e espaço, que a CEAL surge. O brutal crescimento da largura do Estado, poderia comprometer a existência das autarquias locais enquanto espaço de autonomia. Além disso, o poder local é intrinsecamente um contrapoder, uma clara limitação a putativas tentativas de centralizar e concentrar poder, mas também é uma linha democrática de proximidade com o cidadão.

Um dos pontos em que existe maior enfoque no documento é a delimitação do que significa autonomia local e a sua disciplina prática que os países devem adotar.⁸² O princípio da autonomia local é a base de todo o poder local e, por isso, a CEAL estabelece que este deve ser reconhecido pela legislação interna, de preferência por forma constitucional.⁸³

Assim, a carta define autonomia local como “*o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos*”⁸⁴, sendo que a CEAL coloca ênfase em que este direito seja exercido por “*conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles*”⁸⁵ – isto é, a carta prima que haja um órgão, de sua natureza plural e deliberativo, que possa também servir como executivo, caso não haja um órgão próprio para isso.

O artigo 4º tem algumas disposições sobre as atribuições e competências para as autarquias locais. A carta dispõe que as atribuições fundamentais devem estar fixadas em lei fundamental ou ordinária (nº 1), sendo que, preferencialmente, devem ser plenas e exclusivas, sem interferências externas (nº 4), e caso não alguma competência “não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade”, deve ser dada às autarquias “liberdade de iniciativa” com respeito ao ordenamento em vigor (nº 2). O nº 3 do mesmo artigo é a estatuição do princípio da subsidiariedade, que falaremos adiante, mas que diz que “o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às

⁸² Tendo em conta que o documento original foi redigido em inglês e francês, a tradução pode implicar alguns desvios de interpretação na aplicação da carta. v. PANASYUK, S., The Term "Local Authority" in the European Charter of Local-Self Government: Different Meanings Lead to Different Implementation. *University of Bologna Law Review*, 3(1), 2018 p. 123-141

⁸³ Cfr. artigo 1º da CEAL

⁸⁴ Artigo 3º, nº 1, da CEAL

⁸⁵ Artigo 3º, nº 2, da CEAL

autoridades mais próximas dos cidadãos” tendo em conta “a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia”.

No nº 6, do artigo 4º, a CEAL aponta para um direito à consulta das autarquias locais relativamente às matérias que diretamente lhes possam interessar, “durante o processo de planificação e decisão”, dentro da forma possível, temporalmente útil e mais adequada. No mesmo sentido, o artigo seguinte (5º) dispõe o mesmo direito mas em relação aos seus próprios limites territoriais, em que as suas alterações devem ser alvo de consulta prévia, abrindo a possibilidade de referendo se assim for possível. Igualmente, no campo financeiro, quanto aos recursos “que lhes são redistribuídos”, devem as autarquias ser consultadas adequadamente (artigo 9º, nº 6). No fundo, é um direito à informação mas mais extenso, porque deve contemplar também um direito à participação na própria decisão, só assim se cumpre o princípio da autonomia local, tendo em conta que as autarquias são entidades completamente autónomas do Estado, devendo por isso ser tratadas em tendencial “igualdade de armas”.

Nos artigos seguintes temos alguns outros direitos da esfera da autonomia local. No artigo 6º, o direito à liberdade de organização orgânica e de pessoal. No artigo 7º, o direito à existência de um estatuto legal dos eleitos locais – que deve assegurar o livre exercício do seu mandato, as suas incompatibilidades e a respetiva compensação financeira pelas suas despesas e trabalho executado. E no artigo 10º, um direito de associação entre autarquias – sejam entre nacionais (cooperação e realização de tarefas de interesse comum do mesmo território nacional), sejam internacionais (adesão a associações internacionais de autarquias ou cooperação com autarquias de outros Estados).

O artigo 8º diz respeito à tutela administrativa a exercer nas autarquias locais, que deverá apenas assegurar “o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais”, ainda que possa “compreender um juízo de oportunidade exercido por autoridades de grau superior relativamente a atribuições cuja execução seja delegada” nas mesmas (nº 2). Obviamente que o regime tutelar deve apenas ser exercido segundo as formas e casos previstos no ordenamento jurídico (nº 1), além do dever de reger-se pelo “princípio de proporcionalidade entre o âmbito da intervenção da autoridade tutelar e a importância dos interesses que pretende prosseguir” (nº 3).

Já o artigo 9º discorre sobre a autonomia financeira das autarquias locais. Em primeiro lugar, reconhece às autarquias o poder de disporem livremente dos recursos próprios (nº 1), os quais devem ser proporcionais à responsabilidades que terão de assumir (nº 2), sabendo que parte desses devem ser obtidos pelas próprias autarquias através de rendimentos e impostos locais (nº 3), além do possível acesso ao mercado nacional de capitais (nº 8). O nº 5 apela à eliminação de algumas desigualdades entre autarquias, especificamente as “financeiramente mais fracas”, através de processos de perequação financeira ou outros similares, para corrigir essas discrepâncias. Existe, de igual forma, a preocupação com os subsídios a ser concedidos às autarquias para que não sejam destinados ao financiamento de projetos específicos, de maneira a não “prejudicar a liberdade fundamental da política” que as autarquias pretendam seguir (nº 7).

Por fim, e muito importante para a reflexão que faremos o estado atual do poder local em Portugal, o artigo 11º ajuíza o direito de as autarquias locais recorrerem judicialmente para defesa do “livre exercício das suas atribuições” e do “respeito pelos princípios de autonomia local” garantidos no ordenamento jurídico. A aplicação deste preceito, no seu entendimento mais rigoroso, pode deixar algumas dúvidas quanto a verificação do seu pleno funcionamento na ordem jurídica portuguesa. Pode até entender-se que Portugal não respeita, em todo o seu potencial e extensão, este artigo, lamentavelmente.

Nota ainda para o facto de ter sido acrescentado à carta um protocolo adicional visando “o direito de participar nos assuntos das autarquias locais”, elaborado em 2009, no entanto apenas aprovado pela Resolução da Assembleia da República nº 218/2019, de 19 de julho. Sumariamente, este protocolo visa num cômputo geral habilitar as autarquias locais de forma a “permitir, promover e facilitar o exercício do direito de participar” dos cidadãos (regime que define no artigo 1º). No aspeto prático, o protocolo visa fomentar o envolvimento dos cidadãos em processos de “consulta, referendos locais e petições”, em “acesso a documentos oficiais”, elaborar medidas para responder às necessidades de determinadas pessoas com obstáculos à participação, agilizar o tratamento e resposta a queixas e sugestões sobre o funcionamento e os serviços da autarquia, bem como fomentar a participação através de meios digitais (artigo 2º).

Em suma, todos estes preceitos encontram guarida no ordenamento jurídico português relativo à conformação do poder local, o que dignifica e materializa a importância fulcral deste tratado em forma de carta para a visão do poder local na Europa, e mais especificamente no nosso país.

3. Princípios Conformadores

A CRP caracteriza o nosso modelo de organização territorial dizendo que, apesar de o Estado português ser unitário, respeita a autonomia insular, bem como “*os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*”⁸⁶. Todos os elementos, que configuram princípios orientadores, têm uma componente ativa no funcionamento do poder local. Além disso, existe uma relação de interdependência entre eles, em que uns articulam e depende dos outros – em que embora tenham o seu núcleo próprio, fica difícil, muitas das vezes, depurá-los.

3.1 Princípio da descentralização

O princípio da descentralização, devido à sua exposição popular, precisa de um esclarecimento mais cabal do seu verdadeiro sentido. É importante clarificar conceitos que muitas vezes se confundem para determinar a mesma coisa, quando assim não é. Antes de mais, é preciso separar conceptualmente uma descentralização administrativa de uma desconcentração administrativa.

Por regra, uma desconcentração acontece quando as competências movem-se apenas dentro da mesma pessoa coletiva pública, ou seja, entre órgãos que dependem entre si, usualmente, por uma relação hierárquica – no entanto, considera-se igualmente desconcentração se, ainda que os órgãos aos quais vão ser transferidas competências não dependam entre si, exista nesse sentido uma contribuição para a realização das atribuições de uma mesma pessoa coletiva pública.⁸⁷

⁸⁶ Artigo 6º, nº 1, da CRP

⁸⁷ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017, p. 106

A descentralização tem um âmbito muito diferente da desconcentração. A diferença para esta é que a descentralização assume uma característica de autonomia, que é inata ao seu sentido, ou pelo menos deveria ser. Nas palavras de Vieira de Andrade, a descentralização “não envolve apenas o reconhecimento da personalidade jurídica autónoma e a concessão de poderes exclusivos, mas, caracteristicamente, o reconhecimento de *interesses e finalidades próprias* das comunidades cuja autonomia estabelece”.⁸⁸ Por isto, assume-se que as competências atribuídas devem ser conduzidas por órgãos que sejam eleitos por essa mesma comunidade, o que nos pode fazer acreditar que a descentralização está intimamente ligada à democracia. Mas, ainda que a descentralização tenha “estado historicamente ligada a períodos de maior abertura democrática” isso não significa “necessariamente democracia local”⁸⁹, isto porque é “antes de tudo um conceito técnico e jurídico relativo à organização do Estado”, “não tem, pois, por corolário imediato um aprofundamento da democracia local”.⁹⁰ Isto porque, além do sentido jurídico, a descentralização pode ter um sentido político, como nos interessa aqui especificamente. Este sentido é concretizado quando existe autoadministração, isto é, quando a descentralização operada é em virtude de órgãos representativos da comunidade, que ela escolheu, sendo, por eles também, administrada, como é o caso das nossas autarquias locais.⁹¹

3.2 Princípio da subsidiariedade

A subsidiariedade, enquanto princípio, aparece na nossa constituição, oficialmente, com a revisão constitucional de 1997, e atesta que o Estado deve despojar-se de todas as matérias que encontrem melhor resolução nos níveis administrativos inferiores a si.

Ora, olhando para o caso das autarquias, significa que o Estado apenas deve ficar com as tarefas que as autarquias não tenham possibilidade de executar ou que não

⁸⁸ *Idem*

⁸⁹ Neste sentido, também FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 413

⁹⁰ Cfr. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 17

⁹¹ Cfr. FREITAS DO AMARAL, op. cit. p. 413

executam com melhor qualidade. No fundo, além de ser um princípio que atenta a uma noção de democracia local⁹², também promove a eficiência nos escalões da administração, pois procura sempre a entidade que melhor se posiciona para a tarefa em causa. Porém, mesmo dentro das autarquias locais esse princípio deve ser aplicado, ou seja, se as freguesias oferecerem condições melhores para resolver um assunto, devem preteridas em relação aos municípios, e estes às regiões – se existissem.⁹³

Em suma, o princípio da subsidiariedade é um “princípio relacional”, porque “assenta nos esquemas de relação constituídos entre diversas entidades”, com diferentes naturezas, como territoriais (Estado e os municípios ou o Estado e a União Europeia) ou outras (Estado e entidades funcionais autónomas ou Estado e a sociedade civil), onde tendencialmente a sua preferência deve caminhar “a favor do âmbito mais próximo da cidade”.⁹⁴

3.3 Princípio da autonomia local

A autonomia local é um desígnio fundamental da dimensão democrática do nosso estado-de-direito, além de ser um princípio constitucional com forte proteção do seu âmbito. Não é um princípio ilimitado – a autonomia local não pode ser vista como uma completa independência e separação, ou seja, não é uma garantia indiscriminada. As autarquias locais não podem, por exemplo, transformarem-se como microestados independentes ou estender o seu território por iniciativa própria.⁹⁵

Ela é parte integrante do conceito de autarquia local uma vez que, sem autonomia não estaríamos a falar de autarquias, mas sim de entidades governamentais desconcentradas no território. Aliás, concretiza Marta Rebelo, que “à ideia de autarquia

⁹² Isto porque, como esclarece CÂNDIDO DE OLIVEIRA, entende-se “por democracia local o direito dos cidadãos eleitores das comunidades locais (organizadas em autarquias locais, no âmbito do Estado de direito democrático) de deliberar directamente ou através de órgãos por eles eleitos e perante eles responsáveis, sobre os assuntos relativos às respectivas comunidades (de acordo com o princípio da subsidiariedade)”. Cfr. *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 14

⁹³ Aliás, pode até concluir-se que, a não existência de regiões administrativas viola o âmbito deste princípio. Cfr. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 80

⁹⁴ Cit. GOMES CANOTILHO, J.J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Coimbra, 2003, p. 363

⁹⁵ GOMES CANOTILHO, J.J./VITAL MOREIRA, *Constituição da República Anotada*, Volume II, 4ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 717-718

local subjaz um substrato formal – a forma de organização territorial e administrativa – e ao conceito de autonomia local um substrato essencialmente material – relacionado com o âmbito dos interesses, atribuições e competências locais, sua delimitação e proteção face aos interesses, atribuições e competências nacionais”⁹⁶ – existe uma necessária complementaridade e interligação entre os conceitos de autonomia local e de autarquia local, no seu real sentido.

O princípio da autonomia local tem estado muito presente em alguns acórdãos do Tribunal Constitucional nos últimos anos. Um deles, e no que a este princípio diz respeito, talvez o mais citado, é o Acórdão nº 494/2015. Este diz-nos que “*a autonomia das autarquias locais, intrinsecamente relacionada com a gestão democrática da República, tal como constitucionalmente desenhada, pressupõe um conjunto de poderes autárquicos que asseguram uma sua atuação relativamente livre e incondicionada face à administração central no desempenho das suas atribuições, visando a prossecução do interesse da população local. Com o objetivo de assegurar essa liberdade de atuação, a Constituição consagra diversas dimensões ou elementos constitutivos da autonomia local.*”

A ideia de autonomia local, portanto, não se esgota em si mesma, aflora e verte-se em vários sentidos que juntos concretizam o “bolo” autonómico local, garantido institucionalmente e constitucionalmente. Garante-se assim, “a organização autárquica (não podendo a lei eliminá-la em nenhuma parte do território), o autogoverno (órgãos próprios), a autodeterminação (liberdade de condução da política autárquica), um mínimo razoável de atribuições (que não podem ser esvaziadas por lei), a disposição de meios financeiros próprios adequados”.⁹⁷ Isto é, a autonomia local contém dentro si várias subautonomias, em que juntas formam o complexo núcleo fundamental da autonomia local.

Existem então, de uma forma mais completa, várias autonomias conferidas às autarquias: a *autonomia jurídica*, a *autonomia financeira*, o *autogoverno*, a *autonomia administrativa*, a *autonomia política* e a *autonomia normativa*. A CRP, que destina uma

⁹⁶ Cfr. REBELO, Marta, *As Finanças Locais e o Plano de Ajustamento da Troika: A Dimensão Financeira Óptima dos Municípios no Quadro da Reorganização Autárquica*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 28

⁹⁷ GOMES CANOTILHO, J.J./VITAL MOREIRA, *Constituição da República Anotada*, Volume II, 4ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 717

extensa regulação ao poder local, contém algumas destas autonomias singularmente plasmadas em articulados respetivos.

As autarquias locais, como já foi referido anteriormente, são pessoas coletivas públicas de base territorial, pertencendo ao sector da administração autónoma do Estado. Para isto ser possível, as autarquias locais têm, portanto, de possuir personalidade jurídica, isto é, a capacidade de “*se estabelecer como um centro de imputação de relações jurídicas, de direitos e deveres, detendo património, pessoal e órgãos próprios*”.⁹⁸ Isto configura a chamada autonomia jurídica, uma das vertentes da autonomia local, sendo aliás uma redundância, tendo em conta que não seria possível existir uma entidade com todos estes poderes e autonomia sem sequer constituir-se como uma pessoa jurídica dotada de personalidade. Analisemos então as restantes.

3.3.1 Autonomia financeira

O conceito de autonomia, contém em si, um pressuposto de autossuficiência. Numa visão ideal, idilicamente teórica, algo que é autónomo não deverá estar numa situação de dependência. Embora numa visão prática isto não corresponda totalmente à realidade, é uma parte fundamental da realização de qualquer espaço autónomo uma capacidade de realização dos seus encargos por meios próprios.⁹⁹ Importa, de igual forma, clarificar que a autonomia de simplesmente gerir um certo património, ou meios, entregues por outrem, é diferente da capacidade de obtê-los e geri-los autonomamente. Assim, torna-se fácil entender que uma profunda autonomia local pressupõe uma forte autonomia financeira. Isto porque, mais importante do que possuir competências, é garantir que se dispõe de

⁹⁸ Cit. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/JOSÉ FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, p. 73

⁹⁹ Descreve essa dimensão autónoma o Acórdão nº 398/2013 do TC: “*A consagração constitucional da autonomia local traduz, assim, o reconhecimento da existência de um conjunto de interesses públicos próprios e específicos de populações locais, que justifica a atribuição aos habitantes dessas circunscrições territoriais do direito de decisão no que respeita à regulamentação e gestão, sob a sua responsabilidade e no interesse dessas populações, de uma parte importante dos assuntos públicos. Este reconhecimento tem pressuposta a ideia de que as autarquias locais têm de dispor de património e receitas próprias que permitam conferir operacionalidade e tornar praticável a prossecução do interesse público, concretamente, dos interesses específicos e próprios das respetivas populações. Assim, para que possam levar a cabo o conjunto de tarefas que estão incluídas nas suas atribuições e competências, é colocada à disposição das autarquias locais um conjunto de mecanismos legais e operacionais suscetíveis de as tornarem exequíveis, designadamente a possibilidade de disporem de património e receitas próprias, gozando, assim, de autonomia financeira.*”

capacidade financeira para as executar adequadamente – e esta questão tem sido uma dura batalha no poder local em Portugal.¹⁰⁰

Um ponto que muitas vezes entra na discussão, aquando do tema da reforma do poder local e da sua dificuldade de afirmação, é a capacidade financeira das autarquias. Mesmo sofrendo muitas evoluções legislativas ao longo dos tempos, nomeadamente através das sucessivas leis das finanças locais, ainda hoje é notória alguma incapacidade financeira das autarquias para fazerem face, adequadamente, às suas incumbências legais.

As autarquias em geral – tendo depois cada uma as suas dificuldades específicas – têm algumas limitações na obtenção de receita própria. Ora, convém então analisar o ordenamento legal e jurisprudencial à qual esta matéria está subordinada, para enquadrar, de uma forma resumida, o estado da arte das finanças locais.

a) Princípios gerais e enquadramento

A própria autonomia financeira decompõe-se em outras autonomias. A CRP, na defesa da autonomia local, mais especificamente da autonomia financeira, garante às autarquias património e finanças próprios¹⁰¹ (*autonomia patrimonial*), bem como ainda poderes tributários¹⁰². O objetivo da regulação financeira local é, portanto, a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias, como também a necessária correção de desigualdades entre as autarquias do mesmo grau.¹⁰³ As autarquias locais possuem, igualmente, *autonomia orçamental* (o poder de elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas)¹⁰⁴, *autonomia de*

¹⁰⁰ Como se lê no Acórdão n.º 631/99 do TC, “a autonomia financeira é pacificamente reconhecida como um pressuposto da autonomia local – sem a autonomia financeira, assente na independência financeira, compreendendo quer o domínio patrimonial quer a independência orçamental (cfr. Sousa Franco “As finanças das autarquias locais” AAFDL, 1985, p. 14), não há condições para uma efectiva autonomia.”

¹⁰¹ Artigo 238.º, n.º 1, da CRP e artigo 6.º, n.º 1, do RFALEI

¹⁰² Artigo 238.º, n.º 4, da CRP e artigo 6.º, n.º 2, alínea c)

¹⁰³ Cfr. Artigo 238.º, n.º 2, da CRP e artigo 10.º do RFALEI. O Ac. 82/1986 do TC acrescenta que “a democracia reclama uma distribuição equitativa dos recursos públicos, não só entre o Estado e as autarquias locais, como também entre as várias autarquias entre si. De facto, as autarquias locais só poderão ser verdadeiramente autónomas, só poderão ser poder local, se dispuserem de meios financeiros; necessários ao cumprimento dos seus fins.”

¹⁰⁴ Artigo 237.º, n.º 2, CRP e Artigo 6.º, n.º 2, al. a) do RFALEI

tesouraria (gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto)¹⁰⁵ e *autonomia creditícia*¹⁰⁶.

b) Receitas das autarquias locais

Falando dos proveitos que as autarquias possuem, não há grandes invenções nem complexidades. As receitas advêm então, de uma forma maioritária, por um lado de tributos – sejam eles percentagens de impostos nacionais, de impostos com carácter municipal ou de taxas próprias das autarquias –, por outro de transferências diretas vindas do Orçamento de Estado. Por imperativo constitucional, devem existir receitas próprias que provenham da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços¹⁰⁷.

As autarquias não dispõem de um efetivo poder tributário, visto que não podem criar, modificar ou extinguir impostos, estando essa matéria reservada à Assembleia da República; existe, no entanto, a possibilidade de poderem proceder à cobrança de impostos municipais, e liquidação ou cobrança coerciva em impostos e outros tributos cuja receita tenham direito, caso exista diploma próprio nesse sentido¹⁰⁸. Assim, em matéria de impostos, apenas possuem direito ao produto da cobrança do IMI, do IMT e da derrama¹⁰⁹ – comumente chamados de “impostos municipais”. Já no âmbito das repartições de recursos entre o Estado e as autarquias¹¹⁰, é dada a possibilidade aos municípios de obterem participações variáveis no IRS e no IVA. As autarquias têm ainda direito à receita

¹⁰⁵ Artigo 6º, nº 2, al. b) do RFALEI

¹⁰⁶ Artigo 6º, nº 2, al. f) do RFALEI

“A ideia central que se pode extrair é a de que o recurso ao crédito é genericamente permitido às autarquias locais, surgindo assim como um tipo de autonomia financeira que faz todo o sentido nas autarquias locais portuguesas” Cit. GOUVEIA, Jorge Bacelar, “A autonomia creditícia das autarquias locais: critérios, procedimentos e limites”, Lusíada – Direito, Série 2, Lisboa, nº 2/2004, p. 229

¹⁰⁷ Artigo 238º, nº 3, CRP

¹⁰⁸ Cfr. artigo 17º do RFALEI

¹⁰⁹ A derrama, em termos gerais, é uma participação, definida anualmente, “até ao limite máximo de 1,5%, sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), que corresponda à proporção do rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território”. Cfr. artigo 18º, nº1, do RFALEI.

¹¹⁰ Os municípios têm direito à participação nas receitas dos impostos diretos, conforme diz o artigo 254º da CRP.

das taxas e preços que resultam da concessão de licenças e prestação de serviços que assim determinem, bem como de contribuições¹¹¹.

Porém, ainda que ao nível dos impostos as autarquias estejam completamente dependentes do legislador na sua conformação, elas têm a possibilidade de criar, modificar e extinguir taxas no seu território. Esse enquadramento é feito pela Lei nº53-E/2006, de 29 de dezembro, tendo como nome *Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais* – para o qual remete também o artigo 20º do RFALEI, em relação aos municípios.

As taxas das autarquias locais são “tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei”.¹¹² Porém, “o valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular” – embora, em certos casos, “ele possa ser fixado com base em critérios de desincentivo à prática de certos actos ou operações”.¹¹³ Em resumo, a criação de taxas pelas autarquias locais deve respeitar “o princípio da prossecução do interesse público local e visa a satisfação das necessidades financeiras das autarquias locais e a promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental”.¹¹⁴

¹¹¹ Importa, ainda no âmbito das receitas das autarquias, falar de uma curiosa “jogada” que o legislador fez à jurisprudência.

Ora, no meio do pacote que aprovou o enquadramento das transferências de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, uma das leis – falamos da Lei nº51/2018 – altera o RFALEI acrescentando-lhe, no artigo que designa o rol de receitas dos municípios, uma alínea que fala no “produto da cobrança de contribuições, designadamente em matéria de proteção civil”.

Esta adição não é inocente pois, no ano anterior, o TC, nos seus Acórdãos nº 848/2017 e nº 418/2017, vem declarar a inconstitucionalidade da criação das taxas de proteção civil do município de Lisboa e do município de Vila Nova de Gaia, respetivamente. Trata-se de um caso em que, devido a alguns autarcas terem sido desautorizados por via judicial, são agora esses mesmos autarcas, levados pela mão do legislador, que se encontram autorizados a fazer aquilo que o TC se pronunciou negativamente em todos os casos que chegaram ao mesmo.

Isto porque o TC não reconheceu o caráter bilateral da taxa de proteção civil, escudando-se o legislador no regime das contribuições em alternativa. Sobre a diferença entre taxas e contribuições nas autarquias locais v. SILVA, Suzana Tavares da, “As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário”, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Braga, 2008, p. 70 e ss; Joaquim Freitas da Rocha/André Pereira Cardoso, “Taxas (locais) e sinalagmaticidade: breves notas a propósito do caso “área de serviço de Antuã”, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 24, 2019

¹¹² Cfr. artigo 3º do RGTAL

¹¹³ Cfr. artigo 4º do RGTAL

¹¹⁴ Cfr. artigo 5º do RGTAL

Além destes importantes mecanismos de receita, os municípios possuem ainda um alargado leque de receitas mais secundárias do ponto de vista do peso que possam sustentar no orçamento municipal, das quais se elencam: o produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei; o produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura; o rendimento de bens próprios (móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração) e o produto da sua alienação; participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que tomem parte; o produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município; o produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais; entre outras, sendo a maioria destas igual para as freguesias.¹¹⁵

As receitas das freguesias têm algumas alíneas em comum com as receitas dos municípios, mas ainda assim possuem algumas especificidades. Nos impostos, cabe às freguesias o produto da receita do IMI sobre prédios rústicos, mas apenas uma participação no valor de 1% no que diz respeito aos prédios urbanos. Quanto às restantes, a grande especificidade é a receita obtida pelo rendimento de mercados e cemitérios das freguesias.

Em relação às receitas das entidades intermunicipais, destacam-se o produto das contribuições e transferências dos municípios que a integram (incluindo as decorrentes da delegação de competências), as transferências decorrentes da delegação de competências do Estado ou outra entidade pública, as transferências decorrentes de contratualizações (com entidades públicas ou privadas), os montantes de cofinanciamentos europeus e as transferências do Orçamento de Estado. Além disto, realçar também as dotações, subsídios ou participações, taxas devidas, preços relativos aos serviços prestados e bens fornecidos e o rendimento de bens próprios, o produto da sua alienação ou da atribuição de direitos sobre eles, bem como quais quer acréscimos patrimoniais atribuídos por lei, contrato ou outro ato jurídico, entre outras.¹¹⁶

c) Competitividade fiscal

¹¹⁵ Cfr. o artigo 14º e o artigo 23º, do RFALEI

¹¹⁶ Cfr. artigo 68º do RFALEI

Como é possível compreender, as receitas das autarquias locais carecem de alguma flexibilidade criativa, estando aprisionadas, sobretudo, às migalhas que o Estado consiga dar através da sua própria máquina fiscal, sendo muito residual a percentagem de outras receitas que estejam efetivamente na esfera do controlo de cada autarquia. Convenhamos que, da nossa parte, não queremos com isto dizer que seria recomendável o estabelecimento de uma segunda linha de aparelho fiscal ao nível autárquico, pois não só seria mais uma instituição burocrática que o nosso país não carece, como também seria desproporcional atendendo à escala de algumas autarquias, estando nomeadamente aqui a falar de municípios – visto que existindo alguma autarquia digna de possuir essa capacidade fiscal, não seriam obviamente as freguesias, nem as regiões dado a inexistência da sua figura.

A realidade municipal é muito vasta, com diferentes especificidades no funcionamento e na dinâmica socioeconómica. Analisando perfis económicos, temos municípios de matriz agrícola (leia-se aqui agrícola como força económica de grande escala no território, profissionalizada e empresarial), outros industrial (e nestes subdividimos entre indústrias pesadas, leves e tecnológicas ou de valor acrescentado) e outros focados em serviços. Na parte social, convém não esquecer as assimetrias e a maneira como os municípios se dispõem no território. Existe um grande número de municípios que serve uma lógica residencial de “dormitório” acoplado a um polo económico mais forte em que exista essa relação de pêndulo nos seus habitantes; ou, então, por estarem encrustados numa área metropolitana que favoreça a diluição identitária em prol da cidade principal, onde estão os recursos económicos. Esta relação entre municípios altera, muitas vezes, a sua própria capacidade de moldar politicamente os destinos ou inverter a dinâmica que se foi abatendo.

Pode sempre alegar-se que, inevitavelmente, mesmo noutra qualquer país, existirão sempre assimetrias a todos os níveis entre municípios, variando apenas o grau. Porém, em Portugal, a lógica constitucional atual não segue um pensamento que vai aparecendo entre os municipalistas, e liberais económicos, de uma real competitividade fiscal entre autarquias. É visível um pouco por toda a constituição, pelo nosso carácter de Estado nação unitário de tendência marcadamente centralista, que não é intenção promover “competição” entre autarquias. Aliás, bem pelo contrário, o epíteto central é o da

harmonização, igualdade entre autarquias, que o Estado deve não só promover, mas efetivamente executá-la.

Mas a questão poderá colocar-se ao contrário, não seria positivo para a harmonização e coesão do território, que as autarquias pudessem estabelecer os valores a cobrar pelos impostos no seu território? Existir diferentes taxas de impostos nos vários municípios seria constitucional?

O espírito desse objetivo já existe, e já foi tentado; quando os partidos políticos pedem, para o “interior” do país, por exemplo, a eliminação de portagens nas autoestradas ou mais benefícios fiscais para os residentes e empresas, com intenção de estimular, por via fiscal, o crescimento económico e a fixação de pessoas, é já uma forma de discriminação fiscal positiva entre as várias zonas do país, precisamente porque se identifica um défice que será preciso corrigir.

Aliás, a maioria dos municípios, nos impostos em que lhes caiba a competência de escolher a taxa que irá ser praticada no seu território, têm uma grande tendência de aprovar o mais perto da taxa mínima, senão mesma esta. Isto porque, ao contrário do governo central, os municípios dependem muito da sua atratividade para se manterem firmes, não podendo darem-se ao luxo de perder dinamismo económico para outro município. Há uma grande vertente de competitividade fiscal ao nível municipal já dentro do quadro legal atual. Basta lermos os dados para confirmar essa teoria – uma notícia de Janeiro de 2020, dá conta que mais de metade dos municípios estabelece a taxa mínima para o IMI, em claro contraste com os treze que mantêm a taxa máxima, sendo que neste ano cerca de quarenta desceram e só apenas um subiu.¹¹⁷

Fica claro que as autarquias têm um sentido muito maior de *cost effectiveness* e atratividade fiscal, e não podia ser de outra forma – pois hoje em dia, devido à globalização e à progressiva eliminação de fronteiras (quaisquer que sejam), essa livre circulação funciona como catalisador a uma concorrência entre territórios, o que obriga, a cada um, a que se diferencie (por exemplo, a nível económico ou cultural, entre outros), de

¹¹⁷ Notícia disponível em «<https://eco.sapo.pt/2020/01/02/mais-de-40-camaras-baixam-imi-veja-aqui-concelho-a-concelho-as-novas-taxas/>»

forma a conseguir captar investimento e a fixar população.¹¹⁸ Para sustentar ainda mais este pensamento, existem indicações de que, um aumento nas transferências financeiras estatais para as autarquias locais leva a uma “deterioração modesta” no património das mesmas ao longo do tempo e, por sua vez, essa deterioração leva a um novo aumento de transferências estatais.¹¹⁹ É com base nestes dados, e no reforço do princípio da autonomia local, mais precisamente na vertente financeira, que uma maior obtenção de receita de maneira autónoma pelas autarquias reforçará o seu desempenho e saúde financeira.¹²⁰

Porém, o Conselho de Finanças Locais, em sentido contrário, vem afirmar que essa competitividade fiscal parece não existir. No caso do IMI, as “taxas normais mais elevadas estão nos concelhos com património mais valioso” o que “sugere a ideia de que os municípios mais urbanizados não receiam a concorrência fiscal dos vizinhos. Porventura, os autarcas dos concelhos de baixa densidade populacional e económica acharão que o aumento das taxas de IMI trará um acréscimo de receita relativamente magro, a ponto de não compensar o ónus político desse aumento”. Na derrama municipal é visível semelhante ocorrência, onde municípios com “menos pessoas, menos atividade económica, menos empresas e mais pequenas” acabam por nem sequer tributar as empresas, sendo “outro caso em que os autarcas pressentem que o custo político marginal excede o benefício financeiro marginal de aumentar a taxa do imposto”, em que mais uma vez “parece não haver medo da concorrência dos vizinhos”. Ainda assim, os autores referem que a concorrência fiscal não é o único instrumento para competir com outros municípios, pois os agentes económicos, mais do que o não vão pagar, valorizam aquilo que possam receber. Referem fatores como a “existência de zonas verdes a espaços cénicos, passando pela segurança nas ruas e a higiene urbana, até à criação de condições para a inovação e a criatividade se manifestarem, há um mundo de oportunidades que as atribuições dos municípios” possibilitam.¹²¹

¹¹⁸ PORTOCARRERO, Marta, “Repensar o papel do associativismo municipal na organização administrativa do século XXI” in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira, Almedina, Coimbra, 2017, p. 824

¹¹⁹ de Mello, L., "Local Government Finances: The Link between Intergovernmental Transfers and Net Worth", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 581, OECD Publishing, Paris, 2007, p. 22

¹²⁰ Segundo dados do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2018 (p. 327), elaborado pela Ordem dos Contabilistas, apenas 82 municípios possuíam uma independência financeira igual ou superior a 50% (disponível em <https://pt.calameo.com/read/000324981ab675c6b6cdd>).

¹²¹ RUI NUNO BALEIRAS/RUI DIAS/MIGUEL ALMEIDA, *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Conselho das Finanças Públicas, 1ª edição, Lisboa, 2018, p. 130-131

d) Garantia judicial de financiamento

Uma questão que se afirma verdadeiramente interessante acerca da autonomia financeira é saber em que posição reivindicativa as autarquias se encontram e que meios podem mover para satisfazerem as suas pretensões, interesses ou direitos. Aliás, é um ponto crucial para medirmos o nível de autonomia que as autarquias podem verificar no nosso ordenamento atual.

Atentemos ao que tem acontecido nas transferências de competências recentes, onde muitos municípios se recusam a assumir essas competências alegando falta de envelope financeiro por parte do Estado para cumprir esses novos encargos. Alegam também incerteza no custo global e logístico que terão de suportar, não havendo estudos ou experiência suficiente para garantir a responsabilidade orçamental que cada município está adstrito, caso assumam os diplomas.

Sabendo então as fontes de receitas das autarquias, percebe-se que grande parte do seu financiamento vem de fundos consagrados no Orçamento de Estado.¹²² As leis que concretizam ou enquadram as passagens de competências deixam sempre no articulado a premissa de que o valor necessário para suportar essa transferência será devidamente acautelado. Mas, e se o Estado não conseguir cumprir isso? Existe algum mecanismo de proteção para os municípios caso se verifique esse incumprimento?

Juridicamente, embora seja difícil determinar a quantia certa ou adequada visto que varia de autarquia para autarquia, não deixam de ser artigos plasmados numa lei – forma-se um direito que as autarquias desejam ver executado.

Ora, se existe uma transferência de competências imposta, sem margem para as autarquias decidirem ou adiarem mais, que traga desequilíbrios financeiros à gestão da autarquia, por falta de transferências de verbas ou por incapacidade financeira, que coloque a autarquia à sua própria mercê, não será este comportamento uma violação do princípio da autonomia local?

¹²² Existe uma grande dependência financeira das transferências estatais, o que não favorece uma plena autonomia financeira, remetendo as autarquias para uma “situação de subalternização”. Rocha, J. F. D., & Pinto, A. M. “As finanças locais portuguesas após o 25 de Abril de 1974”. *Questões Atuais de Direito Local*, nº 2, 2014, p. 59

À primeira vista, diríamos que se trata de uma situação que viola esse princípio, pois é claramente uma imposição externa, ou melhor dizendo, uma omissão impositiva de restrições que limita a autonomia da autarquia. Porém, não existe em vigor um instrumento judicial que as autarquias possam invocar neste sentido. Esfuma-se qualquer tipo de inconformação e contestação na esfera do argumento político, o que é manifestamente injusto se considerarmos, como já vimos anteriormente, o poder local como um poder político *strictu sensu*, com um espaço definido, que não pode atacado no seu núcleo de autonomia e que constitui uma instituição fundamental da democracia. Conseguir ver-se, muito claramente, que este tipo de atitudes por parte do Estado perante as autarquias locais não dignifica uma relação que, tendencialmente, deveria ser de igualdade de armas, cooperação e com fluidez no espaço de ação entre os dois poderes. A inexistência de um mecanismo de defesa judicial identificado para estes casos, por exemplo, até para não irmos mais longe, enfraquece a visão de autonomia local que doutrinal e jurisprudencialmente se faz passar, com muita pompa e circunstância. No nosso entendimento, faria todo o sentido existir potestivamente uma verdadeira garantia judicial de financiamento, porque vejamos, as autarquias já estão bastantes dependentes das transferências para assegurarem os seus compromissos, não tem qualquer sentido agudizar mais essa lamentável situação com um incumprimento legal.

e) Sustentabilidade financeira na política municipal

Como já foi aqui referido anteriormente, antes da reforma motivada pelo ajuste financeiro, os municípios tinham índices de sustentabilidade financeira muito preocupantes, existindo um largo número deles que se encontravam numa situação muito débil, tendo de ser intervencionados com programas de ajuda. Obviamente que, foram vários os problemas, e vícios, que tiveram responsabilidade nesses resultados desastrosos, mas existem casos paradigmáticos, um pouco por todo o país, que ajudam a explicar melhor o estado a que a situação chegou. Um desses casos, é a utilização daquilo que podemos chamar de *preço político*.

O preço político é um fenómeno que se caracteriza em estipular um preço pela provisão de um serviço público, muito abaixo do seu custo real de funcionamento, para

dele tirar proveitos políticos, colocando em risco as finanças dessa entidade.¹²³ Aqui, em Portugal, esse fenómeno teve o seu expoente máximo com os serviços municipais de abastecimento de água, em que os autarcas insistiam em não atualizar os preços com o verdadeiro custo do serviço por temerem contestação política da sua população ou da sua oposição política.

Para terminar com esse flagelo, o RFALEI apresenta, no seu artigo 21º, nº 1, a norma que visa precisamente bloquear essas tentativas de aproveitamento político com os preços dos serviços públicos, estipulando que “os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais, não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens”. No mesmo artigo, mas agora no nº 3, identifica as áreas a que se aplica esta formulação, que são o abastecimento público de água, o saneamento de águas residuais, a gestão de resíduos sólidos, os transportes coletivos de pessoas e mercadorias e, ainda, a distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

3.3.2 Autonomia administrativa

A autonomia administrativa “exprime-se no reconhecimento às autarquias locais de uma *personificação* ou *personalização* própria: estas são pessoas coletivas próprias e não meros órgãos da administração estadual”¹²⁴, estando então empossadas a praticar atos administrativos. Ora, este espaço de autonomia administrativa entre as autarquias locais e o Estado, esta relação de autonomia entre ambos remete-nos, inevitavelmente, para a questão da classificação dessa mesma relação, isto é, se existe ou não uma relação tutelar e, em virtude disso, que consequências e limitações pode esta infligir na esfera da autonomia local.¹²⁵ Existindo vários tipos de tutela para a administração e, por conseguinte, estando as

¹²³ v. PAIVA, Claudio A. C., “Interesses eleitorais e flutuações de preços em mercados regulados”. *Brazilian Journal of Political Economy* 14 (4), 1994

¹²⁴ Cit. CASALTA NABAIS, *Estudos sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*, Almedina, 2010, p. 94

¹²⁵ Tutela define-se como “a possibilidade, legalmente instituída, de intervenção de um órgão de uma pessoa coletiva pública na atividade de outro órgão de pessoa coletiva distinta, sobretudo, na verificação

autarquias locais incorporadas na administração autónoma do Estado, será de esperar que exista alguma relação tutelar.

No entanto, a autonomia das autarquias locais não deve permitir interferências de qualquer entidade externa à condução dos interesses das mesmas, sob pena de ficar sem efeito a tal autonomia que dispõem. Portanto, logicamente, ao contrário de outras camadas da administração (direta e indireta), a tutela que se deve verificar nas autarquias locais tem de ser o menos restritiva possível.

A CRP, e o regime jurídico da tutela administrativa (Lei nº27/96, de 1 de agosto), estabelecem assim que, as autarquias locais estão apenas submetidas a uma tutela de legalidade por parte do Governo, através dos ministros que contenham essa competência.¹²⁶ Desta forma, estes apenas verificam o “cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas”.¹²⁷ No caso do regime financeiro, existe uma tutela inspetiva, sobre as autarquias locais e restantes entidades do setor local, abrangendo a sua gestão patrimonial e financeira, desde que salvaguardadas a democraticidade e autonomia do poder local.¹²⁸ Os titulares do poder tutelar dispõem de várias formas de exercê-la, como as inspeções, inquéritos e sindicâncias.¹²⁹ Caso sejam identificadas ilegalidades, por ação ou omissão, pode isso significar a perda do mandato, caso as práticas sejam individualmente por membros de órgãos, ou a dissolução do órgão, se forem resultado deste.¹³⁰

da legalidade ou do mérito de atuação deste.” Cit. José Fontes/Nuno Terenas, “Tutela Administrativa e Poder Local”. Roteiros: Boletim do Instituto D. João de Castro, nº 8, Lisboa, 2015, p. 147

¹²⁶ Artigo 242º/1 da CRP e Artigo 5º da Lei n.º 27/96

Sobre isto, falou o Acórdão nº 379/1996:

“Objecto da tutela de legalidade não é, pois, o valor da decisão administrativa, a sua utilidade, o seu merecimento, avaliados em vista do fim que se propôs [cf. ROGÉRIO EHRHARDT SOARES (Interesse Público, Legalidade e Mérito, Coimbra, 1955, páginas 207 e seguintes). É uma simples tutela externa (por contraposição à tutela interna que é exercida sobre os institutos públicos) - uma tutela não directiva -, pois que (diz J. BAPTISTA MACHADO, ob. cit., página 17) "o titular do respectivo poder intervém na defesa de um interesse diferente e sem legitimidade para definir o interesse que a este se contrapõe. Intervém, portanto, em plano diverso daquele em que actua a autonomia da vontade do ente tutelado, pelo que age de um modo por assim dizer extrínseco, limitando e coordenando com o interesse geral as manifestações daquela autonomia, mas sem pôr em causa o essencial dela". É uma tutela que, por isso mesmo, "só reflexamente afectará a autonomia do ente tutelado, pois opera extrinsecamente, pela definição de limites ao 'reconhecimento' das manifestações da dita autonomia" (cf. J. BAPTISTA MACHADO, ob. cit., página 18).”

¹²⁷ Cfr. artigo 2º da Lei n.º 27/96

¹²⁸ Artigo 13º do RFALEI

¹²⁹ Artigo 3º da Lei n.º 27/96

¹³⁰ Artigo 7º da Lei n.º 27/96

Considerando estes factos, existem muitas conclusões que podemos tirar. A primeira conclusão é que a tutela inspetiva não é uma verdadeira tutela. Se o objetivo a que a relação tutelar se propõe é o do cumprimento da lei, então esta forma de tutela não pode ser considerada, de forma rigorosa, como tal, “já que por si não faculta qualquer reintegração da legalidade quando infringida”. A segunda conclusão é que a mera vigilância do cumprimento da lei também não pode ser considerada uma verdadeira tutela. Isto significa que terão de existir algumas restrições à autonomia local para a tutela assumir a verdadeira forma – isto acontece quando a dissolução de algum órgão autárquico se dá por incumprimento grave da lei, ainda que as medidas restritivas necessitem do parecer de um órgão autárquico. Ainda assim, mesmo quando aplicadas medidas restritivas, o respeito pelo “conteúdo ou núcleo essencial da autonomia local há-de ser garantido”.¹³¹ Assim, em tom de conclusão, “o poder tutelar desdobra-se num poder de fiscalização e na conseqüente adopção de medidas tutelares restritivas da autonomia do ente tutelado”.¹³²

Ainda que não possamos considerar que tenham uma titularidade tutelar, nem a lei remete para isso, existem, igualmente, algumas entidades que exercem um importante controlo sobre as autarquias, quando assim seja necessário. Vejamos, por exemplo, o Tribunal de Contas, que possui o controlo jurisdicional sobre a legalidade financeira das autarquias locais¹³³ ou, até, as CCDRs, que têm como atribuição fiscalizar as políticas de ambiente e de ordenamento do território a nível regional ou acompanhar os instrumentos

¹³¹ “Alerta -se ainda para o facto de que a autonomia local e a tutela administrativa não podem ser vistas como dois polos em permanente tensão ou conflito, porque são elementos integrantes do modelo pluralista da organização administrativa, segundo uma orientação descentralizadora. Assim, destaca-se que onde houver autonomia local, resultante de um processo de descentralização democrata do Estado, haverá também tutela administrativa a ser exercida pelo Governo enquanto guardião do Estado unitário.” Cit. Nogueira, Sónia P.; Joco, Umáro; Ribeiro, Nuno A. O poder local. Reflexão sobre a autonomias das autarquias locais. In XIX Encuentro AECA, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). Guarda, 2020, p. 12

¹³² FOLQUE, André, A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos constitucionais), Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 341-343

“As medidas tutelares apresentam-se, pois, como aquelas que são adoptadas a partir de um juízo positivo no termo da fiscalização tutelar; juízo esse que tem de preencher requisitos de especial qualificação, como vimos, para o caso da adopção da medida tutelar extrema – a dissolução.”

¹³³ Diz a Lei nº 98/97 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), que este fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras (artigo 1º, nº 1), tendo por isso jurisdição e poderes de controlo financeiro (artigo 1º, nº 2), aos quais as autarquias locais, que aqui nos interessam, estão sujeitas (artigo 2º, nº 1, alínea c)).

de gestão territorial, além de assegurar o cumprimento das responsabilidades de gestão que lhes sejam confiadas no âmbito da política de coesão da União Europeia em Portugal¹³⁴.

3.3.3 Autonomia política ou autodeterminação

A autonomia política, também chamada de autodeterminação, autonomia de orientação ou autonomia político-administrativa, é a faculdade de definir as suas próprias políticas dentro das suas próprias atribuições e competências, sem instruções ou direcções de entidades externas a esta. Por palavras mais rigorosas, é “a possibilidade de estabelecer, relativamente a uma determinada esfera de interesses (esfera autonómica), uma linha de acção própria ou um programa administrativo próprio, programa cuja definição e implementação estão ao dispor da liberdade conformadora (liberdade de decisão política) da comunidade autónoma através dos seus órgãos democraticamente legitimados”.¹³⁵

Esta autonomia política leva-nos a outra dimensão autonómica que é o autogoverno. O autogoverno caracteriza-se como a posse de órgãos próprios, representativos da comunidade adstrita, que os elege democraticamente. Existe aqui uma componente democrática porque a população escolhe, por meio de eleição, as pessoas que, no interior dela, irão assumir o governo dessa mesma circunscrição. Por outro lado, também incorpora uma forte componente de autonomia, por não existirem interferências de entidades exteriores àquela, visto que não é possível nomeações e, também, porque quem irá ser eleito pertence efetivamente à comunidade que vai governar. Este é ponto chave da ideia de autogoverno e de autoadministração: colocar a comunidade, dentro da sua população e território, a seguir os seus interesses, através de eleitos (que representam ou dirigem essa população, mas cumulativamente pertencem à mesma).

¹³⁴ Cfr. artigo 2º, nº 3, alíneas e), f) e g) do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, que aprova a orgânica das comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

Um pormenor interessante é o facto desta mesma lei, neste mesmo artigo referente às atribuições em geral, individualizar uma das CCDRs previstas (neste caso, a CCDR Norte), incumbindo-lhe a missão de “proteger, conservar e valorizar, bem como divulgar e promover, a «Paisagem Cultural Evolutiva e Viva do Alto Douro Vinhateiro», abrangendo territorialmente a área da Região Demarcada do Douro”.

Se outro efeito não resultar deste postulado, diríamos que, pelo menos, reforça a importância desta atribuição ao cristalizá-la desta forma.

¹³⁵ Cit. CASALTA NABAIS, *Estudos sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*, Almedina, 2010, p. 90-91

Atesta o Acórdão nº 432/93 do TC: “*O poder autárquico funda-se numa ideia de consideração e representação aproximada de interesses. Como explica Ruiz Miguel, na justificação democrática da autonomia não é só o factor geográfico que está em causa. Trata-se também da razão política de fomentar as decisões susceptíveis de maior preferência e de maior controlabilidade pelos interessados. Neste "espaço de participação" (Baptista Machado), o elemento ordenador é o conjunto dos interesses específicos das comunidades locais. Esses interesses justificam a autonomia e porque a justificam delimitam-lhe o conteúdo essencial. Eles entranham as razões de proximidade, responsabilidade e controlabilidade que proporcionam a auto-organização.*

O espaço incompressível da autonomia é, pois, o dos assuntos próprios do círculo local, e "assuntos próprios do círculo local são apenas aquelas tarefas que têm a sua raiz na comunidade local ou que têm uma relação específica com a comunidade local e que por esta comunidade podem ser tratados de modo autónomo e com responsabilidade própria" (sublinhado original).

3.3.4 Autonomia regulamentar ou normativa

Para melhor prossecução das suas diretrizes políticas e uma eficaz execução das suas vontades, é conferido às autarquias aquilo a que podemos chamar de um poder regulamentar ou normativo, isto é, as autarquias estão habilitadas a emanar atos regulamentares “dentro dos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar”.¹³⁶

Casalta Nabais considera esta a “componente primeira e principal da autonomia local”.¹³⁷ Algo que a jurisprudência confirma, como se pode ler, por exemplo, no Acórdão nº 110/95 do TC, que “*este poder regulamentar independente, directamente oriundo da Lei Fundamental, constitui o cerne da autonomia local, tem, como limites, os enunciados no preceito constitucional e é concebido no âmbito da prossecução das respectivas atribuições autárquicas, para gestão dos interesses próprios*”.

¹³⁶ Cfr. artigo 241º da CRP

¹³⁷ Cit. CASALTA NABAIS, *Estudos sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*, Almedina, 2010, p. 88

Esta autonomia verte-se no poder de emanar regulamentos autónomos (ou independentes), inequivocamente baseados em lei ordinária que habilita ou em lei que define atribuições e competências genericamente nesse sentido, para seguir a, já referida, prossecução das suas atribuições e gestão dos seus interesses.¹³⁸ Sendo que estes, do ponto de vista da eficácia jurídica, podem ser *internos* (unilaterais, só vinculam a própria administração, sendo normalmente utilizados para “regular a organização e funcionamento dos serviços”) ou *externos* (bilaterais, vinculam a administração e os particulares, e por isso regulam “essencialmente relações intersubjetivas”).¹³⁹

Porém, é notado que este poder regulamentar não serve para conformar o próprio estatuto de organização fundamental, algo que está sob a responsabilidade de forma legal e por isso afastada das autarquias locais.¹⁴⁰ Este facto faz então questionar se esta autonomia normativa segue todo o seu potencial, todo o seu putativo âmbito, sendo que esta constrição não se coaduna com o verdadeiro conceito de autonomia que deveria estar consagrado, isto é, um princípio de não subordinação, submissão ou sujeição na sua relação com a administração central.¹⁴¹

Ainda assim, deste poder regulamentar vem em consequência um poder sancionatório, que o Acórdão n.º 19/2019 do TC explica e reconhece assim: “*Do princípio constitucional da autonomia local decorre que a autarquia local corresponde a uma comunidade e um poder territorial juridicamente organizados, em termos autónomos, sendo confiados aos seus órgãos representativos a direcção e a prossecução dos interesses*

¹³⁸ Conforme o artigo 112.º, n.º 7, da CRP, “os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão”.

Notando, porém, a diferença entre regulamentos independentes e regulamentos de execução. “Os regulamentos de execução visam a boa execução das leis, isto é, visam proporcionar as condições necessárias à boa aplicação das leis, de acordo com a vontade da lei ou do legislador e de um modo uniforme. Interpretam a lei, integram eventuais lacunas e dotam a lei de pormenores técnicos de aplicabilidade. Não acrescentam nada de novo à lei, são secundum legem, por isso podem versar matéria de reserva de lei ou legal. E um dever constitucional do Governo fazer estes regulamentos - art. 199.º alínea c) CRP, mas podem ser editados por outras entidades a quem a lei confira poderes para tal, como é o caso das Autarquias Locais. No entanto, quando a lei nada diz, o regulamento de execução deve ser editado pelo Governo. (...) Quanto aos regulamentos independentes, o seu conteúdo não está predeterminado na lei, são inovadores, são praeter legem, podendo ser emanados por qualquer entidade administrativa. (...) Podem versar sobre todas as matérias, salvo as reservadas à lei ou decreto-lei.” Cit. PINTO, Susana Ribeiro, “Poder Regulamentar das Autarquias Locais”, Separata da Revista de Administração Local, n.º 251, Lisboa, 2012, p. 549-550

¹³⁹ Cit. FERNANDA PAULA OLIVEIRA/JOSÉ FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, p. 150-151;

¹⁴⁰ Como indica o artigo 237.º da CRP

¹⁴¹ CASALTA NABAIS, *Estudos sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*, Almedina, 2010, p. 90

da comunidade local, que, por seu turno, os elegeu democraticamente. Para o efeito, às autarquias locais devem ser cometidos os meios adequados e eficazes à realização das atribuições próprias e a responsabilidade pelas escolhas efectuadas, podendo, assim, compreender-se na sua autonomia normativa (neste caso, municipal) o exercício de um poder sancionatório próprio. E também assim o legislador ordinário, considerando o poder sancionatório próprio dos municípios como uma manifestação típica da autonomia local, traduziu esse entendimento nas sucessivas leis de enquadramento das atribuições e competências autárquicas e nas sucessivas leis financeiras locais ao regular o poder regulamentar dos órgãos autárquicos, e ao prever (ou, pelo menos, admitir, no quadro das receitas municipais) o estabelecimento de contraordenações e coimas nos respetivos regulamentos e posturas, pelo que não se afigura sustentável afirmar a inexistência de qualquer habilitação para a regulação municipal em matéria de tipificação de contraordenações e respetivas coimas.”

4. Tipos

Já vimos que a nossa lei fundamental conceptualiza o que são autarquias locais, todavia continua a sua extensa regulação do poder local e categoriza os tipos de autarquias existentes no nosso sistema político. Assim, atualmente, compõem o nosso sistema autárquico: as *freguesias*, os *municípios* e as *regiões administrativas*. Porém, por omissão legislativa – e essencialmente desnorte político – neste momento só possuímos, funcionalmente, freguesias e municípios, visto que as regiões administrativas ainda não viram, por várias tentativas, a sua aplicação legislativa.

É relevante notar que vigora entre nós o *princípio da tipicidade das autarquias locais*. Significa isto que o legislador não pode criar outras figuras além das constitucionalmente previstas. A propósito desta questão, será então importante referir o famoso Acórdão nº 296/2013 do Tribunal Constitucional, que reforçou e defendeu este princípio aquando da tentativa de criação de um novo tipo de autarquia local que seriam as comunidades intermunicipais – mais à frente abordaremos este problema.

Existe, numa visão mais superficial, a tentação de ver os tipos de autarquias como graus entre eles, isto é, assumir, através da população e território, que a freguesia seria a

unidade base, o município o grau imediatamente a seguir e as regiões administrativas o grau mais elevado. Porém, a CRP nada refere quanto à existência, ou não, de alguma relação hierárquica ou de supra/infra ordenação entre as mesmas. Ainda que por vezes a lei possa dar indicações disso, como por exemplo a prevalência das normas regulamentares da autarquia superior em relação à inferior¹⁴² ou a participação dos presidentes das juntas de freguesia nas assembleias municipais como membros inerentes da mesma, bem como alguns membros destas nas putativas assembleias regionais. No entanto, é mesmo de concluir que não existem esse tipo de relações hierárquicas entre elas, são apenas entidades sobrepostas com muitas interações entre si. Aliás, poderá dizer-se que é apenas uma relação de articulação entre autarquias. Já quanto à prevalência das normas regulamentares, há claramente uma ordenação hierárquica, mas apenas e só neste aspeto.¹⁴³

Nas duas autarquias atualmente existentes, pode concluir-se que existe uma “forte relação”, “de igual dignidade constitucional”. Assim, “os presidentes da junta integram, por inerência, um dos órgãos do município (a assembleia) e, por outro, o município tem uma grande influência sobre as freguesias, delegando-lhes tarefas e proporcionando-lhes importantes meios financeiros”.¹⁴⁴

4.1 Município

Podemos considerar o município como a autarquia local mais destacada do espectro político-administrativo, é a imagem de marca do poder local¹⁴⁵, a sua “cabeça de cartaz”.¹⁴⁶ Daí que, seja a peça fundamental do sistema autárquico português e, por

¹⁴² Baseando-se neste artigo (241º CRP), onde fala em “autarquias de grau superior”, SOUSA acha que, embora as autarquias tenham “a mesma dignidade constitucional”, “o município é uma autarquia de grau superior” por isso mesmo. Cit. SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque, “A Atual Reforma da Administração Local”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto, v. 3, nº 3, 2013, p. 93

¹⁴³ FERNANDA PAULA OLIVEIRA/JOSÉ FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, p. 75

¹⁴⁴ Cit. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 22

¹⁴⁵ “Em certo sentido, falar de *poder local* é falar de *poder municipal*” cit. GOMES CANOTILHO, J.J./VITAL MOREIRA, *Constituição da República Anotada*, Volume II, 4ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 738-739

¹⁴⁶ A referência é de tal ordem que, existem vários autores, entre nós Cândido de Oliveira e Melo Alexandrino, assumindo com naturalidade a existência de um ramo próprio do direito com o nome de *Direito Municipal*. Vide ALEXANDRINO, José Melo, *Uma década de reformas do poder local?*, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 233 e ss;

consequente, devido também a toda a sua presença ao longo da história, tenha tornado Portugal num país tradicionalmente municipalista.

No nosso país contabilizam-se 308 municípios, sendo que a criação mais recente data ainda antes de se atingir o século atual. O mais extraordinário é perceber que desde as grandes reformas de Mouzinho da Silveira e Passos Manuel, o número de municípios está praticamente inalterado, podendo considerar-se essas reformas como centrais para “calcificar” o município como a centralidade autárquica, como a parede mestre que não poderá ruir.

Assim, Freitas do Amaral aponta bastantes vértices que, na sua opinião, indiciam causas que explicam a importância que o município tem, dos quais destacamos alguns. Facilmente percebemos que, o município é uma figura *internacional*, replicada em variados países de formas bastante semelhantes, sendo por isso a única autarquia com “existência universal”. Esta dimensão globalizada só é possível pelo legado *histórico* que o município tem, principalmente na Europa, salientando-se que antecede a fundação de Portugal, tendo ocupado sempre uma posição estável na nossa administração. O município tem uma componente de formação política, “um autêntico viveiro de vocações políticas”, onde se começam a dar os primeiros passos na intervenção política, servindo ainda um propósito de “limite às tendências tentaculares de onnipotência do Estado e do poder central”. Por outro lado, os municípios servem ainda como motor económico, através “de serviços prestados à comunidade, por consideráveis investimentos públicos” e ainda uma intervenção “em certos circuitos económicos fundamentais”, não esquecendo a criação de emprego público através dos seus funcionários.¹⁴⁷

4.2 Freguesia

A freguesia é a menor unidade do sistema autárquico e, por conseguinte, a mais próxima dos cidadãos. Tem uma origem histórica mais afincada que o próprio município, pois deriva das paróquias católicas, que ainda hoje coincidem rigorosamente com algumas das atuais fronteiras das freguesias no nosso país.

¹⁴⁷ Cit. FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Volume I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 450-451

Definindo, uma freguesia é uma autarquia local que, dentro do território municipal, visa a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição.¹⁴⁸ Assim, de uma forma pouco rigorosa, é um conjunto de freguesias que irá formar, territorialmente, um município. Como Casalta Nabais faz reparar, embora a unidade autárquica de base seja a freguesia, é à volta do município que o sistema se constrói, fazendo da freguesia quase que uma descontração municipal de proximidade.¹⁴⁹

A figura da freguesia, comparando com outras realidades autárquicas europeias, é relativamente estranha. Daí que, muitas vezes, se questione a relevância ou sentido da existência da freguesia, especialmente em meio urbano, sugerindo que apenas faria sentido que existisse em meios rurais¹⁵⁰ – se na generalidade as freguesias se confundem com os municípios na execução das suas tarefas, em territórios com mais densidade urbana as freguesias acabam por perder a sua essência, como abordaremos mais tarde.

José Melo Alexandrino chega até a questionar se a norma da autonomia local tem a mesma força para a freguesia como tem para o município, à qual diz que não. Sustenta esta visão com três dimensões em que isso não acontece: “na extensão dos poderes inerentes à correspondente garantia institucional, nomeadamente em matéria de autonomia de programação geral, de autonomia de planeamento do espaço, de autonomia organizatória e de autonomia financeira”; “na extensão do poder de definição de programas de acção política”; e “na garantia da autonomia local no âmbito europeu”.¹⁵¹

Segundo o princípio da subsidiariedade, a freguesia, como unidade autárquica mais próxima dos cidadãos, deveria ter algum primado na distribuição de importantes tarefas e competências, porém é fácil entender que não é essa a realidade presente. O traço original e incontornável das freguesias, e provavelmente a razão pela qual elas não serão extintas no nosso tempo de vida, é o culto popular que foi agregando à sua volta. Se pensarmos bem, a freguesia é o nosso “vizinho” da administração local, é a primeira linha de

¹⁴⁸ Definição dada por FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Volume I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 431

¹⁴⁹ Cfr. CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 22-25

¹⁵⁰ Sugere-se estatuto diferenciado entre tipos “urbanos” e “rurais”, bem como a utilização do instrumento constitucional das *freguesias de população diminuta*. Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA/FERNANDA PAULA OLIVEIRA/CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *As freguesias em Portugal. Que futuro?*, AEDRL, Braga, 2017, p. 87

¹⁵¹ Cit.. ALEXANDRINO, *Uma década de reformas do poder local?*, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 107

resolução de problemas que não têm magnitude suficiente para instâncias municipais, mas que não devem ser descurados ou ignorados.¹⁵²

Mais do que efetivamente uma entidade administrativa autárquica, é um símbolo nacional, uma marca tipicamente portuguesa, enraizada em todos nós. Talvez por isso – e provavelmente não se deveria escrever o seguinte –, a existência das freguesias, mais do que uma razão jurídica, política ou administrativa, é uma questão cultural, constitui um património que transcende uma visão puramente estadista que se possa fazer da organização local. Razão esta suficiente para não deixar morrer a freguesia, não ignorando, todavia, a necessidade de uma reforma do seu regime para melhor adaptação aos novos tempos.

4.3 Região administrativa

A região administrativa¹⁵³, ainda na atualidade, é um tema fraturante na sociedade civil e em todo o arco político-partidário. A sua figura foi introduzida no texto fundamental, desde a sua versão original, pensada para substituir a caduca figura dos distritos. É a nossa autarquia local posicionada entre o governo e os municípios.

Até à revisão constitucional de 1997, bastaria que a maioria das assembleias municipais da putativa região votassem favoravelmente para instituir a mesma. Desnecessariamente, a partir dessa revisão constitucional, impôs-se um pesado “protocolo” para a criação e implementação das regiões administrativas:

“1º Criação simultânea das regiões administrativas por uma lei da Assembleia da República, integrada na sua reserva absoluta de competências legislativa e revestindo a forma de lei orgânica, que defina os respetivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo ainda estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma;

¹⁵² É assim porque “a freguesia é uma estrutura leve para resolver e ajudar a resolver problemas de proximidade, não necessitando, por isso, de grandes meios técnicos e financeiros”. Cit. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 296

¹⁵³ Não confundir região administrativa com região autónoma (Açores e Madeira), visto que estas últimas não são autarquias locais, sendo o seu estatuto alvo de uma regulação constitucional radicalmente diferente do poder local.

2º Consulta direta aos cidadãos eleitores feita através de duas perguntas sobre a lei de criação simultânea: uma de alcance nacional e outra de alcance regional;

3º Voto favorável da maioria dos cidadãos eleitores de todo o país em relação à pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões no continente, sob pena de o processo de regionalização ficar logo sem efeito;

4º Voto favorável da maioria dos cidadãos eleitores da área regional em causa em relação à pergunta de alcance local relativa a cada região prevista na lei de criação simultânea (sem esse voto favorável a região não seria instituída);

5º Finalmente, leis de instituição em concreto de cada região administrativa que tivesse ultrapassado todos estes obstáculos (cada região teria a sua lei de criação efetiva).¹⁵⁴

Todo este aparelho de critérios quanto à sua criação é de tal forma surreal, que Cândido de Oliveira chega a afirmar que só pode ter sido pensado assim precisamente para esta falência de institucionalização.¹⁵⁵ Estas condicionalidades vão condenando as regiões administrativas à sua inexistência e abrindo espaço a que se procurem outras opções neste plano.¹⁵⁶

Seguindo-se essa revisão constitucional, colocou-se o processo de regionalização à prova, em 1998, através de referendo nacional, segundo a nova estipulação. Os resultados¹⁵⁷ não foram simpáticos para os entusiastas da regionalização. Começamos por referir que este tema não causou grande comoção aos eleitores, apenas 48,12% dos mesmos participaram – ou seja, só neste aspeto invalidava todo o processo referendário. Mas ainda assim, à pergunta de alcance nacional, (“Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?”) 63,52% dos votos validamente expressos tinham como resposta o “Não”.

¹⁵⁴ Resumido por ALVES CORREIA em “A Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas”, Revista de Legislação e de Jurisprudência, nº 3988, 2014, p. 4

¹⁵⁵ CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, Direito das Autarquias Locais, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 340

¹⁵⁶ PORTOCARRERO, Marta, “Repensar o papel do associativismo municipal na organização administrativa do século XXI” in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira*, Almedina, Coimbra, 2017, p. 831

¹⁵⁷ Os dados utilizados a seguir são retirados do Mapa Oficial nº 4/98 da Comissão Nacional de Eleições.

Foi uma derrota em toda a linha, se analisarmos também os resultados da pergunta de alcance regional (“*Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?*”). Estando oito regiões a referendo, apenas uma obteve um resultado positivo, a Região do Alentejo, com 50,69% de respostas favoráveis; também muito perto, a Região do Algarve, que registou 49% de votos no “sim”. Todas as outras, rejeitaram categoricamente.¹⁵⁸

É, porém, preocupante, que passado praticamente meio século da escrita da nova constituição, e mais de vinte anos passados sobre o malfadado referendo, ainda não haja qualquer solução ou plano, minimamente plausível, que consiga fechar este assunto. Parece evidente que existe algum problema com as regiões administrativas, seja na cúpula política, como na população. Nas palavras de Cândido de Oliveira, uma das falhas deste processo foi “*o facto de se pôr termo, certamente com bons motivos dada a sua exiguidade territorial, a uma autarquia local bem definida e já com tradição, que era o distrito, e se ter pensado que seria relativamente fácil implantar uma nova*”.¹⁵⁹ Convém notar de igual forma que, as regiões administrativas começaram a ter os seus entraves quando se colocou a questão da divisão territorial, visto que em 1991, a lei de enquadramento das mesmas, que ainda não abordava essa questão, foi aprovada por unanimidade.¹⁶⁰

Avaliando a mais recente opinião dos partidos políticos, a regionalização continua a não ser consensual. Ainda este ano, no mês de fevereiro, o PCP e o BE deram entrada no parlamento dois projetos de resolução (números 220/XIV e 148/XIV, respetivamente). Os dois projetos recomendam o início de um debate político (o PCP pede a submissão de duas propostas de mapa à consulta das assembleias municipais – uma baseada pela Lei nº19/98, de 28 de Abril, e outra que corresponde ao desenho regional atual das CCDRs) e público, planeando para 2021 o desencadeamento do processo com a aprovação da respetiva lei de criação e a proposta de referendo para a consequente implementação. Votaram favoravelmente os seus autores, o PEV e ainda a deputada não inscrita (Jocine Katar Moreira); o PSD e o PAN abstiveram-se; já o PS, o CDS-PP e o Chega votaram contra – a

¹⁵⁸ Votos validamente expressos na opção “Não”: Entre Douro e Minho (59,59%), Trás-os-Montes e Alto Douro (68,95%), Beira Litoral (77,16%), Beira Interior (76,58%), Estremadura e Ribatejo (76,24%) e Lisboa e Setúbal (58,98%).

¹⁵⁹ CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 340

¹⁶⁰ CORREIA, Fernando Alves. “A Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas”, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, nº 3988, 2014, p. 4

IL votou contra o projeto do PCP, mas absteve-se no do BE. Sendo esta a avaliação política da regionalização mais atualizada, poderíamos descortinar daqui um sentido de como as forças políticas se posicionam neste tema, praticamente vinte anos passados em relação ao último referendo. Todavia, é errado tirar ilações destas votações. Percebemos isso pela posição do PS, que tem sido sempre favorável à regionalização – aliás, fora o seu promotor em 1998 – e aqui votou contra as duas recomendações.

Os principais argumentos contra têm se concentrado no desagrado do aumento de mais entidades políticas e com isso mais burocracia, mais cargos políticos e o aumento da influência dos grandes partidos do regime, como o PS e PSD. Outra das visões, é que uma regionalização, e toda a sua logística associada, caso seja mal pensada, poderá acarretar mais custos aos contribuintes. Por fim, também existe uma preocupação na relação que as regiões teriam com o Estado e com os seus municípios: será que as regiões disputariam entre si melhores condições ou vantagens vindas do Estado? Será que a simpatia política de uma região poderia ser beneficiada em detrimento de outra? E será que isto poderia acontecer entre municípios dentro de uma região?¹⁶¹

Bem, utilizando esta lógica, poderíamos questionar se isso já não acontece entre o Estado e os municípios, e entre estes e as suas freguesias. Cremos que sempre existirão estes fenómenos, cabendo ao escrutínio político e jurisdicional denunciar e combater estas situações.

Informalmente, ou melhor, à margem daquela que seria a intenção constitucional, começaram a surgir figuras intermunicipais, que ajudam suprir alguma orfandade que a não existência de regiões tem provocado. Recentemente, as entidades intermunicipais e as comissões de coordenação e desenvolvimento regional têm ganho algum protagonismo, todavia isso acarreta alguns problemas de definição e enquadramento jurídico, porque o nosso sistema não estava preparado para entidades que se posicionassem num âmbito tendencialmente similar ao trabalho que poderia ser desenvolvido pelas regiões

¹⁶¹ A resposta parece ser negativa. “Este resultado está de acordo com as hipóteses de que os autarcas constituem um lóbi que faz pressão sobre o poder central para terem mais meios financeiros à sua disposição nos anos em que vão a escrutínio, e de que o poder central aumenta as transferências para o poder local em anos de eleições legislativas para aumentar a sua popularidade. No entanto, não há indícios de favorecimento dos municípios do mesmo partido que o governo central, nem de que os autarcas que estão há mais tempo no poder conseguem captar mais verbas.” Cit. LINDA GONÇALVES VEIGA AND MARIA MANUEL PINHO, O poder local e a Europa in LOBO, Marina Costa; LAINS, Pedro, orgs. – “Em nome da Europa: Portugal em mudança (1986-2006).” S. João do Estoril : Principia,. 2007, p. 206-227

administrativas, causando indefinição a um sistema de organização territorial já por si só claudicante.

5. Outras figuras relevantes

Apesar das seguintes figuras não serem consideradas autarquias locais, desempenham um importante papel na dinâmica das mesmas ou têm uma marca inegável no conjunto organizativo local, e regional, português relevante de ser mencionada. É assim, e temos quase obrigação de as mencionar, devido à complexa multiplicidade de entidades e figuras que a nossa “caótica” organização administrativa subnacional acarreta.

5.1 As associações públicas de autarquias locais

Tem vindo a existir, na última década, pela Europa fora um movimento de associativismo municipal, ou melhor dizendo, de redimensionamento e reconfiguração dos seus territórios locais, onde o caso mais paradigmático se situa em França – a realidade autárquica francesa contempla um número elevadíssimo de municípios, em que muitos têm diminuta população e território, onde forçosamente terão que recorrer ao fenómeno do associativismo entre municípios para criarem escala suficiente que consiga dar resposta aos desafios contemporâneos que terão de enfrentar.

Na realidade portuguesa, a nossa constituição prevê, no seu artigo 253º, a constituição de associações e federações de municípios para administração de interesses comuns, onde prevê que possam ter atribuições e competências próprias, além das que lhes posteriormente possam ser delegadas.

Ainda assim, reitera-se novamente – não são autarquias locais, visto que a Constituição sujeita a esta matéria um princípio de tipicidade e *numerus clausus*, como vimos anteriormente. Importante notar, acerca desta questão, que o Acórdão nº296/2013 do TC clarifica este princípio, declarando a inconstitucionalidade da tentativa de criação de uma nova autarquia, que seria precisamente a comunidade intermunicipal (CI).

O acórdão, que seguiremos de perto, começa por notar que o regime contemplado para a CI era muito semelhante ao das autarquias locais, demonstrando claramente uma vontade de equiparação entre as duas. Assim, em resumo, a lei em análise no acórdão, constituía as comunidades intermunicipais como “pessoas coletivas públicas de população e território, de tipo supramunicipal, que são criadas pela lei,¹⁶² dotadas de atribuições genéricas e de fins múltiplos¹⁶³. As comunidades intermunicipais possuem competências alargadas ao nível da administração autónoma, aí se incluindo poderes genéricos de emissão de regulamentos administrativos com eficácia externa, serviços administrativos próprios e pessoal próprio, património próprio e autonomia financeira, prosseguindo interesses próprios – tudo em paralelo com o regime das autarquias locais.”

Isto constituía, claramente, as CI num patamar de autarquia supramunicipal¹⁶⁴ atípica, isto é, posicionavam-se num plano superior aos municípios e freguesias, mas a sua caracterização legal corresponde em pleno ao conceito de autarquia local que a CRP dá no seu artigo 235º, nº 2. O que segundo o princípio da tipicidade das autarquias locais não pode acontecer, as únicas autarquias que elenca expressamente são as regiões administrativas, os municípios e as freguesias, além desta só abre exceções para novas formas de organização autárquica nas ilhas e nas grandes áreas urbanas (artigo 236, nº 3, da CRP). Ora, concluindo-se que as CI não podem ser consideradas autarquias locais, por limitação constitucional, e não cabendo nas exceções de novas formas de organização, não haveria espaço para que se validasse esta opção legislativa. A agravar esta situação, o voluntarismo que descreve a essência de uma associação de municípios não se verificava neste projeto de lei, tendo em conta que as CI eram criadas por lei e obrigavam à

¹⁶² Destaca-se a sua caracterização como “pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial autárquico que integram a administração autónoma municipal”, notando que o regime da sua criação, modificação ou extinção ser por “via legal e não por via de associativismo municipal, ou seja, pela vontade dos municípios integrantes”.

¹⁶³ O acórdão classifica como uma “equiparação funcional ou material às autarquias locais”, no entanto, é descrito que estas atribuições poderiam sobrepor-se às dos municípios, visto que os interesses que as CI deveriam prosseguir não seriam exatamente os mesmos que os interesses próprios de cada município

¹⁶⁴ O acórdão ainda recorda estipulações como o “poder de deliberar sobre «a forma de imputação material aos municípios integrantes da [comunidade intermunicipal] das despesas não cobertas por receitas próprias», “a possibilidade do «exercício da competência de cobrança dos impostos municipais» pelos seus serviços”, “os conselhos intermunicipais das comunidades têm também competências de planeamento e programação, em áreas tão distintas como o ordenamento do território ou do ambiente, proteção civil ou redes de equipamentos de saúde, educação, cultura e desporto” e, por fim, a faculdade de dois terços das assembleias municipais aprovarem uma moção de censura à comissão executiva intermunicipal – algo absolutamente bizarro, tendo em conta que as assembleias municipais nem sequer têm esse instrumento ao seu dispor relativamente à câmara municipal.

participação dos municípios, sem que a sua vontade fosse considerada ou existisse uma concertação autónoma entre eles quanto aos seus interesses, individuais e coletivos.

Toda esta análise, que no acórdão se encontra mais densificada e devidamente justificada, só poderia levar a que aquele novo regime para as comunidades intermunicipais fosse considerado inconstitucional. No entanto, e apesar de ficar claro que não são autarquias locais, também não ficam longe desse estatuto, como nota Costa Gonçalves: “ainda que, a partir de decisão *municipal* (de constituição ou de adesão a uma associação) e num quadro associativo *intermunicipal*, as associações de municípios podem surgir legalmente habilitadas a atuar também numa dimensão e com uma lógica *supramunicipal* (com âmbito de jurisdição acima do território municipal e, sobretudo, com competências não pertencentes nem derivadas dos municípios associados, mas antes conferidas diretamente da lei)”.¹⁶⁵

Atualmente¹⁶⁶, existem então três tipos de associações de autarquias locais: as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e associações de freguesias ou municípios de fins específicos – destas não abordaremos, por questões de economia e relevância.

5.1.1 Comunidades Intermunicipais

¹⁶⁵ Cit. GONÇALVES, Pedro Costa. As entidades intermunicipais: em especial, as comunidades intermunicipais. *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 1, 2014, p. 23

¹⁶⁶ Para um breve enquadramento histórico: “O primeiro período que vai de 1832 a 1976, ou seja, desde a implantação do sistema jurídico-administrativo moderno português até à Constituição portuguesa de 1976: este período abarca as primeiras formas de cooperação intermunicipal reguladas pela legislação, designadamente, os acordos de cooperação e as federações de municípios. O segundo período vai de 1976 a 2003, isto é, desde a constitucionalização da cooperação intermunicipal em Portugal, passando pela implementação legislativa do associativismo municipal, das empresas intermunicipais e dos planos intermunicipais, até chegar às Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003, de 13 de maio, que instituíram novas formas de organização territorial de tipo cooperativo (intermunicipal): as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas tal como hoje as conhecemos. O terceiro período vai de 2003 até hoje, isto é, começa com a designada “reforma Relvas”, em que as associações de municípios deixam de ser configuradas como “meras” formas de cooperação intermunicipal apenas destinadas à servir de suporte à melhor prossecução das tarefas municipais, para passarem a ser concebidas como “unidades de intervenção territorial” com importantes funções no domínio da reorganização e adaptação da administração territorial aos “novos” desafios do desenvolvimento local.” Cit, TEIXEIRA, Frédéric Alexandre, “O Fundamento Jurídico da Cooperação Intermunicipal em Portugal”. *Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política, Universidade Lusófona do Porto*, n.º 12, 2018, p. 106-107

É, portanto, em 2003, que começa, de uma forma assertiva, a saga da “comunitarização” municipal no nosso país. Um dos intuitos da sua criação foi também coincidir com as figuras da NUTS, as quais passamos a explicar.

A bem da uniformidade estatística dentro da União Europeia, foi estabelecido a 26 de maio de 2003, através do Regulamento (CE) n.º 1059/2003, a utilização de uma nomenclatura comum para unidades territoriais estatísticas, comumente referido como NUTS. No fundo, era necessário que existissem referências territoriais de forma harmoniosa pela União Europeia para que os seus dados pudessem facilmente ser comparados no seu conjunto. As NUTS têm assim três níveis: I, II e III, com parâmetros para que cada país possa adequar e conformar à sua realidade. Assim, em Portugal, a NUTS I corresponde ao total do território nacional, isto é, a parte continental, mais as duas regiões autónomas insulares; a NUTS II contempla a divisão do território pelas entidades intermunicipais (comunidades e áreas metropolitanas), juntamente com as regiões autónomas; e, finalmente, a NUTS III compõe-se, como unidade de base, pela divisão territorial em municípios (continentais e insulares). A NUTS, além do seu valor estatístico, tendo em conta permite uma comparação de dados mais fiel entre os países e as divisões subnacionais, tem também uma função importante na questão da distribuição dos fundos europeus pelos territórios.¹⁶⁷

Assim, regressando ao tema das origens das comunidades intermunicipais, é relevante começar pela Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio de 2005 – que estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos –, em que, inicialmente, dividia as mesmas em dois tipos: *comunidades intermunicipais de fins gerais* (pessoa coletiva de direito público, constituída por municípios ligados entre si por um nexó territorial) e *associações de municípios de fins específicos* (pessoa coletiva de direito público, criada para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que a integram). Os municípios podiam integrar várias associações de fins específicos, mas apenas uma

¹⁶⁷ Para uma melhor descrição da utilidade das NUTS e de como vão correspondendo a entidades político-administrativas, v. RUI NUNO BALEIRAS/RUI DIAS/MIGUEL ALMEIDA, *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Conselho das Finanças Públicas, 1ª edição, Lisboa, 2018, p. 35-37

comunidade intermunicipal de fins gerais (desde que não pertencessem já a uma área metropolitana).¹⁶⁸

Quanto a atribuições (artigo 5º), ainda que não distinguisse entre os dois tipos de comunidades intermunicipais, a lei destinava-lhes, – além das atribuições transferidas pela administração central e pelos municípios¹⁶⁹ – a articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal e a coordenação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, em determinadas áreas¹⁷⁰, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades.

Concluindo, observava-se, claramente, a intenção do legislador em criar um protagonista, que se colocava tanto num nível supramunicipal, como num nível intermunicipal, visto que estava habilitado a receber atribuições e competências tanto por parte do Estado como dos municípios. Todavia, esta lei não obteve o impacto que provavelmente estaria projetado, caindo no esquecimento e na própria inaplicabilidade, por talvez ser “pobre na determinação, regulação e concretização daquela precisa transferência de atribuições, não indicando, desde logo, qualquer tipo de critério legal para a orientar”, bem como por “não se compreender bem qual a função das comunidades intermunicipais, especialmente as de fins gerais, assim como o porquê de haver dois subtipos de comunidades (a diferença prática das figuras não era clara)”.¹⁷¹

A Lei nº45/2008, de 27 de agosto, foi o regime que se seguiu, com algumas novidades. Volta a subdividir entre associações de municípios de fins múltiplos ou de fins específicos. No que diz respeito ao tipo de fins múltiplos, chamam-se comunidades intermunicipais (CIM), classificando-se como pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas NUTS III (definidas à época).¹⁷² Até aqui, nenhuma novidade de

¹⁶⁸ Artigos 1º e 2º, da referida lei.

¹⁶⁹ Apenas caso daí resultassem ganhos de eficiência, eficácia e economia, cfr. Artigo 5º, nº6, da referida lei.

¹⁷⁰ Tais como: infraestruturas de saneamento básico e de abastecimento público; saúde; educação; ambiente, conservação da natureza e recursos naturais; segurança e proteção civil; acessibilidades e transportes; equipamentos de utilização coletiva; apoio ao turismo, à cultura, ao desporto, à juventude e às atividades de lazer; planeamento e gestão estratégica, económica e social; e gestão territorial na área dos municípios integrantes. Cfr. Artigo 5º, nº 1, alínea b) e seus subnúmeros, da respetiva lei.

¹⁷¹ SUZANA TAVARES DA SILVA/FRANCISCA COSTA GONÇALVES. As recentes reformas do poder local em Portugal: pretexto para uma reflexão sobre a autonomia local no século XXI. Revista Iberoamericana de Gobierno Local, nº 14, Granada, 2019, p. 7

¹⁷² Artigo 2º, nº 1 e nº 2, da respetiva lei.

relevo em relação ao diploma anterior. Porém, contrariamente ao diploma anterior, esta lei apresenta um artigo especificamente destinado a elencar as atribuições das CIM¹⁷³. Mesmo assim, o leque de atribuições consagrado não apresenta qualquer rasgo ou novidade em relação ao artigo homólogo da lei anterior.

A “*institucionalização administrativa*” das comunidades intermunicipais, que até então não se tinham conseguido afirmar no panorama administrativo-político, dá-se apenas com o RJAL, no ano de 2013.¹⁷⁴ Apesar de não serem autarquias locais, as CI apresentam uma orgânica numerosa, contendo em si quatro órgãos. São eles a “assembleia intermunicipal (órgão deliberativo), o conselho intermunicipal (órgão com competências deliberativas e executivas), o secretariado executivo intermunicipal (órgão executivo) e o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal (órgão consultivo)”.¹⁷⁵ Além desta complexa rede de órgãos, as CI são autênticos “sorvedouros” de competências, é que além das próprias, que podem vir de lei ou dos estatutos, podem ainda receber outras, via delegação, do Estado ou dos municípios membros.

Ao contrário das AM, as CI têm um caráter voluntarista (bastante questionável, ainda assim), por isso elas constituem-se por contrato, segundo a vontade dos municípios (as câmaras são responsáveis pela constituição e definição dos estatutos e as assembleias pela aprovação dos mesmos)¹⁷⁶, “não obstante, é a lei que lhes estabelece designação, define o âmbito das respetivas competências, indica os municípios que as integram e que a elas podem aderir, assim delimitando o respetivo território”, o que pode ser suficiente para desmontarmos este conceito híbrido – que acaba por não ser carne nem peixe – e afirmar que são um “produto legislativo”, ainda que “não se trate de um produto legislativo acabado”, como as AM.¹⁷⁷

¹⁷³ Artigo 5º, da respetiva lei.

¹⁷⁴ É que mesmo depois dos dois regimes legais que acabámos de mencionar, “não se percebia bem de que forma podia haver uma interacção, *i. e.*, uma articulação, entre estas entidades e o Estado. O propósito destas entidades continuava, por isto, pouco claro.” Cfr. SUZANA TAVARES DA SILVA/FRANCISCA COSTA GONÇALVES. As recentes reformas do poder local em Portugal: pretexto para uma reflexão sobre a autonomia local no século XXI. Revista Iberoamericana de Gobierno Local, nº 14, Granada, 2019, p. 8

¹⁷⁵ Cfr. artigo 82º do RJAL; DIOGO FREITAS DO AMARAL/JULIANA FERRAZ COUTINHO, *Estudo aprofundado sobre a problemática da Regionalização*, Volume II (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais), apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», 2019, p. 114

¹⁷⁶ Artigo 80º, nº 1 e nº 2, do RJAL

¹⁷⁷ Cit. GONÇALVES, Pedro Costa. As entidades intermunicipais: em especial, as comunidades intermunicipais. Questões Atuais de Direito Local, nº 1, 2014, p. 26-27

Existe, no entanto, um pormenor interessante acerca do voluntarismo das comunidades intermunicipais. A lei permite que os municípios possam abandonar as comunidades intermunicipais a todo tempo (“mediante deliberação à pluralidade de votos do respetivo órgão deliberativo”), penalizando-as com a perda de benefícios que tenham recebido da mesma, e ainda ficando proibidos de nos dois anos seguintes integrar outra.¹⁷⁸ Neste momento, todos municípios pertencem a uma comunidade intermunicipal, nem se vislumbra que isso possa acontecer, mas quais são os efeitos para o município que abandone uma comunidade intermunicipal?¹⁷⁹

Surgem ainda mais dúvidas. A lei diz que as comunidades intermunicipais “são as livremente instituídas pelos municípios integrantes das áreas geográficas definidas no anexo II”, que correspondem às NUTS II. Mas, e se um município quiser aderir a outra comunidade intermunicipal que não aquela a que os mapas anexos à lei o “coloca”? E outra questão, o que acontece a um município que abandone uma comunidade e não pretenda aderir a outra? Mais, o abandono de uma autarquia não pode, *maxime*, provocar a extinção da própria comunidade intermunicipal?¹⁸⁰

Existem aqui algumas lacunas caso isto aconteça, ainda que seja bastante improvável. Coloca-se em causa o autêntico voluntarismo que se apregoa nesta matéria, verifica-se que é um voluntarismo relativo ou muito diminuto, a vontade dos municípios continua bastante amarrada ao legislador e sem grandes respostas para algumas perguntas que se possam colocar no caminho.

¹⁷⁸ Artigo 65º do RJAL

¹⁷⁹ Surgem disto dois efeitos, um excludente e um penalizador: “excludente, por a não adesão de um município a uma CIM – à CIM a que é obrigado a aderir segundo a divisão territorial pré-definida – o colocar à margem da relação institucional com os órgãos do Estado gestores”; “penalizador, por as consequências antes referidas estarem, directa e automaticamente, associadas ao não exercício da liberdade de adesão, independentemente dos fundamentos e das razões que tenham justificado o não exercício daquela liberdade, os quais podem ter, inclusivamente, uma razão jurídico-constitucional legítima. E penalizador ainda, por o município não aderente se ver, deste modo, cerceado da possibilidade de cuidar, por si – isto é, através dos seus próprios órgãos democraticamente eleitos pelos respectivos munícipes -, dos seus interesses próprios – interesses próprios por serem interesses da respectiva população -, até porque, na lógica das CIM, estes interesses são consumidos, submergidos ou transmutados em interesses supra-municipais. A não adesão a uma CIM acaba, em termos práticos, por ter, em certos casos, um efeito sancionatório.” Cit. LOPES, Licínio, “O regime das Comunidades Intermunicipais: mais um caso exemplar de degradação da autonomia municipal”, *Revista de Direito Público e Regulação*, nº 2, CEDIPRE, Coimbra, 2009, p. 15

¹⁸⁰ Isto é, o abandono de um município pode colocar a comunidade intermunicipal de incumprimentos dos requisitos mínimos de existência. Reparo feito in DIOGO FREITAS DO AMARAL/JULIANA FERRAZ COUTINHO, *Estudo aprofundado sobre a problemática da Regionalização*, Volume II (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais), apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», 2019, p. 114

O que só nos faz pensar que as comunidades intermunicipais, apesar de boa intenção, não servem para a administração local, parecem deslocadas, sem densidade ou estratégia de futuro, existem por existir, não vêm integradas numa visão horizontal de organização administrativa, apesar de apenas não serem autarquias locais *de jure* porque a CRP não permite.¹⁸¹

5.1.2 Áreas Metropolitanas

A ideia subjacente ao conceito de áreas metropolitanas é que existe um grande polo urbano, que junta vários municípios, centrado num deles, onde a dinâmica económico-laboral torna necessária a que se harmonizem e integrem a gestão dos serviços à volta dessa necessidade coletiva partilhada. Atualmente, ao contrário das comunidades intermunicipais - que se estabelecem por contrato, de acordo com a vontade dos municípios que a constituem e a conformam através de estatutos próprios (ainda que não seja rigorosamente assim) – as áreas metropolitanas são criadas por lei, constituindo por isso “associações públicas de administração autónoma territorial” (“de adesão coativa”).¹⁸²

Apesar das áreas metropolitanas serem de natureza diferente das comunidades intermunicipais, a sua evolução legislativa acompanha, de forma praticamente similar, o traçado que as comunidades intermunicipais fizeram.

Concretamente, elas são criadas pela Lei nº 44/91, de 2 de agosto, existindo, desde aí, apenas duas áreas metropolitanas, a de Lisboa e a do Porto. Nessa lei caracterizavam-se como “pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial” que visavam “a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes”, área essa que a própria lei define designando os municípios que pertencem a cada uma (no entanto, deixava em aberto a possibilidade alterar o âmbito territorial por decreto-lei,

¹⁸¹ Seguindo o conceito constitucional de autarquia local, Costa Gonçalves deixa essa reflexão dizendo que os elementos são todos cumpridos pelas CI: “são pessoas coletivas territoriais, dispõem de órgãos representativos das populações (conselho intermunicipal e assembleia intermunicipal) e visam a prossecução de interesses próprios dessas populações (mesmo, note-se bem, quando atuam ao abrigo de competências delegadas pelo Estado)”. Cit. As entidades intermunicipais: em especial, as comunidades intermunicipais. *Questões Atuais de Direito Local*, 1, 2014, p. 40

¹⁸² Costa Gonçalves diz mesmo que nem entidades intermunicipais se podem considerar, mas antes entidades verdadeiramente supramunicipais, tendo em conta que os municípios que as compõem não beneficiam de “*opting-in* nem de *opting-out*” cfr. As entidades intermunicipais: em especial, as comunidades intermunicipais. *Questões Atuais de Direito Local*, 1, 2014, p. 25

depois de ouvir os municípios interessados e obrigava a um voto favorável de dois terços das assembleias municipais que representassem a maioria da população da respetiva área).¹⁸³ Tinham como atribuições, essencialmente, além das delegadas pela administração ou pelos municípios, funções de articulação e acompanhamento.¹⁸⁴

De seguida, vem a Lei nº 10/2003, de 13 de maio, com a novidade de dividir em dois tipos as áreas metropolitanas: as *grandes áreas metropolitanas* (um mínimo de nove municípios com, pelo menos, 350000 habitantes) e as *comunidades urbanas* (um mínimo de três municípios com, pelo menos, 150000 habitantes).¹⁸⁵ Outra das novidades, é a de flexibilizar a opção do município pela área metropolitana a pertencer, desde que respeitem um nexo de continuidade territorial e o caráter de exclusividade (não podiam pertencer a mais de uma área metropolitana, tendo que permanecer nela por, pelo menos, cinco anos), logicamente – aqui, a sua instituição dependia apenas do voto favorável, por maioria simples, das assembleias dos municípios respetivos, sob proposta da câmara municipal.¹⁸⁶ Este regime legal veio trazer uma generalização das áreas metropolitanas espalhadas pelo país, o que resultou, à altura, na criação de 17 áreas metropolitanas.¹⁸⁷ Como verificamos o artigo 6º, o leque de atribuições aumenta em relação à lei anterior, sendo também mais detalhado.

A seguir, para corrigir e afinar algumas “trapalhadas” da lei que falámos, vem a Lei nº 46/2008, de 27 de Agosto, que reverte a opção de “mapa aberto”, ao arbítrio dos municípios, para voltar a estipular o desenho das áreas metropolitanas, desta vez, com base nas NUTS III destacadas e que as compõem, bem como ainda elimina os dois subtipos que a lei anterior criou.¹⁸⁸ As atribuições têm-se desenvolvido e crescendo de lei para lei, até à lei atual (Lei nº75/2013), sendo que nesta intensifica-se, mais as novas competências que a Lei nº 50/2018 trouxe.¹⁸⁹

Anteriormente neste trabalho, vimos que a intenção futura do governo será transformar as áreas metropolitanas numa figura autárquica, com órgãos eleitos democraticamente juntamente com as restantes, como já deixa antecipar o artigo 42º da Lei

¹⁸³ Artigo 1º, 2º e 3º, da respetiva lei.

¹⁸⁴ Vide. o artigo 5º para mais detalhes.

¹⁸⁵ Artigo 1º e 3º, da lei mencionada.

¹⁸⁶ Artigo 3º, nº 1, artigo 4º e artigo 5º, nº1, da respetiva lei.

¹⁸⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL/JULIANA FERRAZ COUTINHO, *op. cit.*, p. 29-30

¹⁸⁸ Artigo 2º, da lei mencionada.

¹⁸⁹ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL/JULIANA FERRAZ COUTINHO, *op. cit.*, p. 33-34

nº 50/2018 que diz: “até à criação de outras formas de organização territorial autárquica, em conformidade com o previsto no n.º 3 do artigo 236.º da Constituição, nas áreas de Lisboa e Porto as competências transferidas para as entidades intermunicipais são exercidas pelas áreas metropolitanas respetivas”.

5.2 O distrito – estranho caso

O distrito é um curioso caso na nossa organização administrativa. Foi uma autarquia importante da história do Portugal moderno, nascida na Constituição de 1822, onde já aí era referido (dotado de órgãos até), atravessando um longo caminho sinuoso até aos seus dias de decadência e, posteriormente, confirmada morte.¹⁹⁰ Apesar das suas constantes flutuações, e alguns desaparecimentos muito pontuais, o distrito foi permanecendo na organização administrativa portuguesa até ao fim do Estado Novo.

Assim, com a nova constituição de 1976, o distrito desaparece, ou devia desaparecer, isto porque a ideia seria substituir os distritos pelas regiões administrativas, ficando aqueles em vigor enquanto a implementação destes não acontecesse.¹⁹¹ Como sabemos, a implementação das regiões administrativas, não só ainda não aconteceu, como não se prevê que aconteça nos próximos anos.

A machadada final, a nível político e simbólico regista-se, no entanto, com a extinção dos governos civis. A figura do distrito, se ainda fazia algum sentido, embora muito pouco, nesse momento perdeu toda a razão da sua existência. Seria, até, o melhor momento de repensar a estratégia para o nível administrativo intermédio – um que pudesse servir de referência a todos os meandros da administração pública, de forma a unificar o “país-político” e o “país-cidadão” a uma figura única.

Esta extinção dos governos civis levou a questionar a constitucionalidade da mesma. A figura existe na constituição, mais propriamente no artigo 291º, visto que os distritos, ou a “divisão distrital”, deverá manter-se enquanto as regiões não são criadas. No

¹⁹⁰ CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 55 e ss

¹⁹¹ O artigo 291º, da CRP, estabelece uma espécie de regime transitório para a figura dos distritos, mantendo o seu vigor enquanto as regiões não estiverem concretizadas. Indica também os órgãos para o distrito, como a assembleia deliberativa, o governador civil e o seu conselho, para representação do Governo nessa divisão administrativa que irá tutelar através dos mesmos.

nosso entendimento, quando a CRP se refere à subsistência da “divisão territorial” e não do distrito *per se* enquanto pessoa coletiva pública, pode querer estar apenas a referir-se ao desenho territorial do mesmo para utilidade administrativa. No entanto, se pensarmos bem nas exigências desse artigo, elas estão cumpridas: a divisão distrital ainda existe como referência territorial para alguns serviços ou entidades de nível regional (nº 1); existe, em territórios que possam coincidir parcial ou totalmente com os distritos, uma assembleia deliberativa composta por representantes dos municípios (veja-se o caso das entidades intermunicipais) (nº 2); já a representação do governo no território, com poderes de acompanhamento e fiscalização (ainda que o artigo refira poderes de tutela), dá-se através das CCDRs (nº3). Por isso, ainda que não exista *tout court* a pessoa dos distritos nem os governadores civis respetivos, as missões que o artigo 291º entrega, de forma provisória ou transitória, aos distritos, estão a ser realizadas por outras figuras. Isso pode levar-nos a fazer uma interpretação corretiva deste artigo, visto que funciona com uma lógica transitória, de estabelecer condições para que não exista nenhum vazio entre a passagem de figuras, caso que não se verifica dado à inexistência de processo de regionalização e da multiplicidade de entidades ou organismos que atuam na “malha” pensada para os distritos. Todavia, se interpretarmos rigidamente o preceito, é de concluir que a extinção dos governos civis é inconstitucional pelo simples facto da figura estar expressamente prevista num artigo, não podendo ser extinta por lei.

Porém, o distrito também serve para analisar a prova do total desarranjo da atual organização administrativa portuguesa. Vejamos o facto de se utilizarem diferentes divisões territoriais, ou níveis, para reger diferentes áreas de atuação estatal. Ou melhor, utilizam-se divisões que já nem estão sequer previstas na constituição ou com a tutela legal adequada, como é o estranho caso dos distritos. Caso para dizer, passe-se o trocadilho político: um só país, quase uma dezena de sistemas.

Atente-se nestes exemplos de caos administrativo: no âmbito da proteção civil a organização faz-se pelo distrito, no caso da saúde pelas regiões desenhadas ao nível da NUTS II. Por vezes, a confusão é dentro dos próprios ministérios, como nota a OCDE.¹⁹² Vejamos. A segurança social e o instituto do emprego e formação profissional (IEFP), estão a cargo do mesmo ministério – o do trabalho – mas na sua desconcentração regional

¹⁹² OECD, *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, 2020, p. 123

assumem formas diferentes. Ora, a segurança social está organizada em serviços pelos 18 distritos, com 441 serviços locais. Já o IEFP organiza-se em 5 serviços regionais (NUTS II) e em 53 centros locais de emprego, que podem compreender no seu alcance vários municípios ou só freguesias.

Os vários governos das últimas décadas investiram, constam os próprios nas suas declarações públicas e programas de governo, algum esforço na modernização administrativa – na última década transformada em título ministerial –, desde as lojas do cidadão até à simplificação de vários documentos legais, ou mesmo portais digitais que facilitam alguma da burocracia tradicional. Todavia, com bastante espanto, os sucessivos governos sentem-se aparentemente confortáveis com esta esquizofrenia territorial.

Todavia, mais do que um “incómodo” jurídico ou político, com o passar do tempo tornou-se um problema social. Isto porque a figura do distrito cristalizou-se, com sucesso, na população portuguesa. Veja-se, a título de exemplo, como ainda é comum ser utilizada como demarcação para efeitos de organização desportiva¹⁹³ ou até como referência no espaço¹⁹⁴. Mas mais impactante do que a assimilação cultural que nos dias de hoje ainda se verifica, é a perversidade de como ainda se utilizam os distritos como desenho para os círculos eleitorais. Haverá algo mais importante no processo formal da democracia representativa do que a figura que, efetivamente, serve de quadro para a atribuição matemática dos mandatos pelo território nacional (mais rigorosamente, no território continental)?

Naturalmente, “a reboque” de como o sistema está montado, tudo politicamente se constrói à volta dessa premissa. Os partidos organizam-se internamente em “distritais”, como nível intermédio; os candidatos à Assembleia da República – muitos que nem sequer têm qualquer ligação ao círculo eleitoral pelo qual concorrem (e do nosso ponto de vista, mal) – utilizam o distrito de uma forma artificial para dele retirarem os seus proveitos

¹⁹³ Nos principais desportos nacionais, muitas competições ainda utilizam o âmbito distrital como a referência local (os campeonatos ou taças distritais), em contraposição com o âmbito nacional.

¹⁹⁴ É fácil reconhecer que, num qualquer concurso que teste conhecimentos coloquiais, haja uma enorme probabilidade de existir alguma questão com a temática da localização geográfica de um qualquer município ou ponto de interesse em geral, subordinado ao distrito a que pertence.

eleitorais, quando depois, segundo a nossa Constituição, nem sequer o representam *per se*.¹⁹⁵

Não será então pecaminoso assumir que o próprio sistema eleitoral, ainda organizado pelos bizarros distritos, pode ter um efeito negativo tanto no desenvolvimento regional, como na questão de um desenho da própria “região”. A desigualdade territorial, apesar de ser maioritariamente económica, é também em parte política. Aliás, será nessa desigualdade política, nessa fragilidade do Estado de assegurar uma representação e afirmação territorial proporcional e equitativa, que terão origem os problemas económicos e os grandes fossos entre o litoral e o interior, ou até mesmo entre as grandes áreas metropolitanas e o restante território.

6. A autonomia local, a liberdade de conformação e os seus problemas

Concluimos, assim, que as autarquias locais são fundamentais para o esquema político que a nossa constituição impõe. Isto porque, os princípios da descentralização, da subsidiariedade e da autonomia local, têm vindo a ser reforçados legal e politicamente ao longo do trajeto democrático português.

Inevitavelmente, quando se fala em poder local, o conceito da autonomia local vem como parte fundamental do mesmo. Porém, ainda que a constituição se estenda a caracterizar o poder local, os seus tipos, a forma como se deve organizar, não concretiza o que é a garantia da sua autonomia.

Podemos, num fácil imaginário, colocar na equação várias áreas de atuação em que as autarquias são tradicionalmente detentoras da sua competência ou fazendo uma análise, através do princípio da subsidiariedade, daquelas em que estarão mais aptos a realizar. Parece até macabro que depois de tanta garantia constitucional, não exista normativamente uma ideia daquilo que se deve proteger.

Não se coloca qualquer dúvida quanto à necessidade de existência de uma autonomia local. Nem tão pouco é uma dúvida de interpretação de conceitos, até porque

¹⁹⁵ A CRP, no artigo 152º, nº2, clarifica que os deputados representam todo o país e não apenas o círculo pelo qual foram eleitos.

nem sequer existe esse conceito ou será muito difícil precisá-lo.¹⁹⁶ Porém, existe um conjunto de ideias que ajudam à definição da autonomia local. A doutrina reconhece esse espaço, essa zona de segurança e propriedade abstrata das autarquias locais, nomeando-o de *núcleo essencial*.

Assim, o núcleo essencial da autonomia local é uma grande esfera de ação e liberdade que as autarquias devem, a todo o momento, num nível mínimo digno, possuir. Esse núcleo “não pode ser diminuído ou eliminado por lei” e, portanto, “o seu sentido é o da proibição de medidas conducentes à eliminação ou redução arbitrária da autonomia local”¹⁹⁷. Existe, então, uma vontade de proteger esse âmbito, que chamamos de *garantia institucional* da autonomia local – quase como uma esfera de direitos naturais¹⁹⁸ que as autarquias locais devem ser portadoras a todo o tempo, sem que possam ser atentados.¹⁹⁹

Porém, ainda que, como vimos, a autonomia do poder local não possa ser colocada em causa no seu núcleo essencial, existe alguma liberdade de conformação por parte do legislador. É o legislador que define as atribuições e competências das autarquias locais, o seu número, os seus territórios, a lei eleitoral das mesmas, além do número de mandatos que cada um dos seus órgãos constitucionalmente referidos terá direito, entre outras. Ou seja, fora do núcleo essencial, que apenas proscree a existência de um poder local autónomo dotado de capacidade e poder de decisão para defesa da sua esfera de interesses, o legislador tem toda a liberdade de conformar o poder local segundo a sua conveniência.

Assim, o critério que conforma o poder local na sua vertente prática é um critério legal, a partir da produção legislativa que a Assembleia da República entenda.²⁰⁰ Não é um critério doutrinal, ou de interpretação dogmática, como acontece com os preceitos

¹⁹⁶ Para uma desconstrução jurídica diferente v. ESCHER, Ana, “Uma questão de princípio: O princípio da autonomia local”. e-Pública, Vol. 5, n° 2, 2018

¹⁹⁷ GOMES CANOTILHO, J.J./VITAL MOREIRA, *Constituição da República Anotada*, Volume II, 4ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 717

¹⁹⁸ Em jeito de pormenor, já Alexis de Tocqueville dizia que o poder local “*parece sair diretamente das mãos de Deus*”. TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, p. 85 apud CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p.10

¹⁹⁹ Cândido de Oliveira diz, acerca desta questão que, “*não é um qualquer conteúdo, não é uma autonomia de conteúdo mínimo, mas o máximo de autonomia dentro do respeito pelo Estado unitário*” Cit. *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 82

²⁰⁰ “A autonomia local é, assim, em larga medida, uma autonomia sub legem – o que tem importantes consequências no que respeita à definição e à densificação das atribuições e das competências administrativas das autarquias locais. O âmbito da autonomia administrativa varia em função das opções do legislador democrático, permitindo o acolhimento de diversas formas de articulação entre Estado e autarquias.” Cit. Ac. n° 296/2013 do TC

constitucionais, por exemplo. Por outras palavras, o conceito de autonomia local é um *conceito jurídico de carácter legal* – pois só a partir da lei é que se pode entender quais as atribuições e competências confiadas, a que autarquia(s) e a sua dimensão.

Além dessa garantia institucional – esse direito a existir condignamente e sem ataques ao seu núcleo essencial –, o nosso ordenamento oferece uma *garantia constitucional*. Isto é, oferece mecanismos constitucionais, no seu articulado, que defendem a integridade da autonomia local, com sinais claros ao legislador ordinário que aí se situam limites que terá de respeitar.

Verifica-se essa garantia em vários momentos, sendo o mais clamoroso o limite material de revisão constitucional da autonomia das autarquias locais, ficando assim vedado o acesso a qualquer alteração constitucional que vise alterar esse estatuto.²⁰¹ Existem outros, tais como a reserva legislativa da Assembleia da República em matéria de autonomia local (artigos 164.º e 165.º da CRP). Na reserva absoluta, temos a legislação sobre eleições locais, o estatuto dos titulares dos órgãos do poder local, o regime de criação, extinção e modificação territorial, o referendo local e, por fim, o regime geral de elaboração e organização dos orçamentos das autarquias locais. Na reserva relativa, “as matérias pertinentes ao estatuto das autarquias, o regime das finanças locais, a participação das organizações de moradores no exercício do poder local e o regime e força de criação das polícias municipais”.²⁰²

No entanto, levanta-se a questão se deviam existir critérios ou limites à autonomia local, ou se esta deve ser repensada ao abrigo do *zeitgeist* e dos seus desafios.

Foi-se, com a passagem do tempo, e com mutação da sociedade e das suas acomodações, colocando cada vez mais em causa o conceito clássico de autonomia local. Isto é, a ideia de que existe uma esfera de interesses próprios, daquela comunidade e território, que devem ser zelados e prosseguidos pela própria população, através de todas as autonomias que elencamos anteriormente neste trabalho, as quais perfazem o núcleo essencial da autonomia local, garantida constitucional e institucionalmente. E esta ideia, de facto, além de ser um bom ponto de partida para a definição tradicional e para o desenho teórico-dogmático do direito das autarquias locais, fez sentido, na prática, durante largos

²⁰¹ Artigo 288º, al. n, da CRP

²⁰² Cit. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 426

anos. Porém, com as rápidas alterações a que a sociedade se sujeita e sujeita tudo aquilo que dela depende, esse conceito mais tradicional, essa visão mais pura e abstrata, foi perdendo afirmação no contexto real.

Atualmente, será difícil precisar – embora existam exceções, obviamente – uma clara distinção entre interesses exclusivamente locais ou não-locais. Assiste-se uma progressiva “miscigenação” da esfera dos respetivos interesses, tendo em conta que várias tarefas que têm de ser levadas a cabo são partilhadas por várias entidades, nacionais e locais, entre si.²⁰³ Torna-se então fulcral que “o legislador identifique, dentro daqueles domínios materiais, o núcleo de questões que, por terem repercussões eminentemente ou preferencialmente locais, devam caber em exclusivo às autarquias locais (isto é, no âmbito de uma sua decisão própria), sob pena de, a não ser assim, se transformar o princípio da autonomia local constitucionalmente consagrado num princípio vazio de sentido”.²⁰⁴

Aliás, é positivo que assim seja, que exista uma riqueza e variedade de entidades na esfera do Estado-de-direito democrático, dotadas de capacidade e legitimidade, para tratar de tarefas que outrora estariam atribuídas rigidamente por ser *natural* que assim se sucedesse, mas tendo agora a oportunidade de parcelá-las adequadamente por várias pessoas coletivas. Para uma melhor concretização dessa partilha é necessário fazer uma leitura dos princípios que regem o direito das autarquias locais.²⁰⁵ Portanto, afirma-se

²⁰³ Reconhece o Acórdão nº 296/2013 do TC, que “*não existe uma separação constitucionalmente estabelecida, estanque e inflexível de atribuições do Estado e das autarquias, fundada numa distinção material rígida entre assuntos locais – que competiriam inteiramente e em exclusivo às autarquias – e assuntos nacionais. Significa isto que «a separação nítida entre a zona dos interesses nacionais e a zona dos interesses locais, como se de dois compartimentos estanques se tratasse, já só subsiste em alguns casos. É errado dizer que desapareceu por completo; mas deixou de corresponder à grande maioria dos casos» (Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, I, 2006, p. 491). Assim, a atual “miscigenação” de interesses implica «uma indispensável divisão de trabalho entre o Estado e as coletividades locais» (J. C. Vieira de Andrade, “Distribuição pelos municípios da energia elétrica de baixa tensão”, CJ, ano XIV/I, 1989, pp. 15 e seguintes, em especial, p. 19).”*

²⁰⁴ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula. É necessário repensar a autonomia local?. *Dereito*, Vol. 25, nº extraordinario, 2016, p. 261-262

²⁰⁵ Freitas do Amaral aponta que, muitos autores, pretendem “prescindir da autonomia local e substituir o conceito, ou reconvertê-lo, de modo a assegurar sobretudo o direito de as autarquias locais participarem na definição de grandes orientações nacionais”, o conceito de autonomia local estaria, então, mais virado para a “solidariedade das autarquias com o Estado, participação, colaboração, presença no decision-making process e no rule-making process (Burmeister, Debbasch, Poutier, Parejo Alfonso).” Em suma, a “autonomia-liberdade ter-se-ia passado, ou estaria a passar-se, para uma autonomia-participação”, visão que Freitas do Amaral não aceita, por ter uma ideia de “autonomia local como liberdade, como direito de decisão não subordinada a outrem, como garantia do pluralismo dos poderes públicos – e, portanto, como forma de limitação do Poder político – é indissociável do Estado de Direito Democrático”. Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 416-417

necessário estabelecer um “equilíbrio eficiente” entre a ampliação e reforço do espaço autonómico das autarquias locais (princípio da descentralização), a análise da entidade que oferece mais garantias da prossecução eficaz e eficiente daquela tarefa (princípio da subsidiariedade) e a capacidade de unificar a resposta, ou solução, entre as várias esferas (princípio da unidade de ação do Estado).²⁰⁶

Chegados a este ponto, Fernanda Paula Oliveira observa um círculo vicioso na relação entre a conformação da autonomia local na lei e a sua garantia. Isto porque, faz sentido que tenha de existir “um núcleo mínimo de decisões nos vários domínios que necessariamente tenham de ficar reservadas aos órgãos municipais e que, dessa forma, se imponham ao legislador naquela sua tarefa de repartição de poderes entre os diversos níveis de Administração territorial”. Significa isto que, ao mesmo legislador ao qual é dada a possibilidade de conformar o regime, como melhor entender, dentro dos limites constitucionais impostos, também se pressupõe que nesse mesmo espaço de conformação respeite um núcleo mínimo desenhado, precisamente, para limitar o próprio legislador na conformação de tarefas. Resumindo esta bizarria, diríamos que o legislador é “*garante da garantia institucional da autonomia local quando, precisamente, a garantia local a que alude a Constituição se traduz no estabelecimento de uma garantia institucional que funciona como protecção perante o próprio legislador*”²⁰⁷.

É pertinente, em jeito de conclusão reflexiva, perceber que este núcleo essencial da autonomia local, esta figura metafísica que se proclama na doutrina e na jurisprudência, acarreta em si mais dúvidas do que certezas. Algo tem de mudar quanto a esta situação sob pena de tornar o princípio da autonomia local – o princípio fundamental – em letra morta, no “bobo da corte” dos princípios conformadores de um autêntico poder político que é o poder local.

O mote desta reflexão começou por questionar se deveriam existir limites ou critérios à autonomia local. Depois de analisado o quadro, a nossa resposta terá de ser, evidentemente, positiva.

²⁰⁶ OLIVEIRA, op. cit. *idem*

²⁰⁷ Cit. J. ESTEVE PRADO, *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre administración autonómica y orden local (La experiencia de la RFA. Bases e perspectivas en España)*, Civitas, Madrid, 1991, p. 192. *apud* OLIVEIRA, Fernanda Paula. É necessário repensar a autonomia local?. *Dereito*, Vol. 25, nº extraordinario, 2016, p. 263

É de máxima importância que se consiga cristalizar, no meio mais adequado possível, as atribuições e competências que compõem um núcleo mínimo de autonomia e respeito institucional pelas autarquias. Isto para evitar recorrer, sistematicamente, a reflexões sobre o seu sentido, o seu âmbito, sempre que o legislador pise a linha quando legisla – porque a história já nos mostrou que ele vai fazê-lo, mesmo em “boa fé”. Diz-se, a propósito da regulação constitucional do poder local, que é muito extensa e restritiva – o que não deixa de ser verdade. Porém, o que assegura a constituição é um *direito de existência condigno*, coloca-se apenas num âmbito formal, demasiado administrativo. É como dizer que, numa casa que deve estar pronta a habitar, a constituição garante e protege as paredes – isso só não é suficiente.

Diríamos até, que seria muito mais conveniente regular constitucionalmente o “miolo” do poder local, isto é, as suas atribuições, competências e meios mobilizadores para tal, do que propriamente saber se os municípios, a título de exemplo, devem ter uma câmara municipal colegial ou apenas formada por um executivo escolhido pelo presidente da mesma.²⁰⁸ Veja-se o exemplo dos Estados Unidos da América²⁰⁹, onde cada uma das autarquias locais decide, dentro de um leque de opções, a sua forma de governo e democracia local, como melhor entender. Não serve isto para dizer que nos posicionamos favoravelmente a esses regimes flexíveis, ainda que não nos comova a qualquer tipo de recusa, mas serve sim para mostrar que, a existir um regime constitucional forte e claro nesta matéria, tivesse sido do lado das tarefas fundamentais das autarquias locais. Todavia, também não estamos a peticionar uma constituição demasiado dirigista ou autoritária, como outrora ela foi, mas que, da mesma forma que elenca as tarefas fundamentais do

²⁰⁸ “Efetivando o princípio da unidade do Estado no âmbito da concretização da autonomia do poder local, o estatuto único das autarquias locais imposto pela Constituição assegura assim uma base identitária comum aos entes democráticos locais, dentro da qual caberá a cada um deles proceder, em condições de tendencial igualdade, à prossecução dos interesses próprios das populações respetivas.” Cit. Acórdão nº 450/2019 do TC

Em sentido contrário v. CONDESSO, Fernando, “Temas e problemas do direito municipal e intermunicipal”, *Jurismat*, nº3, Portimão, 2013, p. 213; onde diz “a moderna conceção de autonomia local, efetivada na Alemanha em grande parte por obra de JOACHIM BURMEISTER, aponta para a distribuição de tarefas entre os entes territoriais numa perspetiva funcional e não material. Ou seja, com atribuição, não de setores de intervenção completos, mas de diferentes poderes, de acordo com as capacidades de prossecução concretas das necessidades coletivas. E mesmo ao nível da autonomia local, esta construção vem pondo em causa a conceção tradicional referida à titularidade de matérias de competência exclusiva.”

²⁰⁹ Sobre o regime americano de orgânica por escolha autónoma e os seus impactos v. LAPUENTE, Victor, *A Tale of Two Cities: Bureaucratisation in Mayor-Council and Council-Manager Municipalities*, *Local Government Studies*, 36:6, 2010, p. 739-757

Estado e direciona objetivos ao Governo, pudesse fazê-lo também, com um mais sentido material, ao poder local. Em suma, que existisse uma proclamação constitucional do núcleo essencial da autonomia local, das tarefas que devem, impreterivelmente, constar na esfera dos interesses locais, exclusivos ou fortemente tendenciais.

Ainda que, seguindo esta linha, essa liberdade de conformação do legislador perdesse força, a estabilidade legislativa e a segurança normativa com que as autarquias locais poderiam contar, seria mais benéfico do que as grandes alterações que vimos em poucos anos. Sacrificar aqui uma certa liberdade, poderia ser a resposta aos conflitos da última década nesta matéria. Apesar de valorizarmos os ímpetus reformistas, a verdade é que no nosso país não existe um sentido de “rentabilização” legislativa, ou seja, existem demasiadas alterações legislativas, em certas matérias sensíveis, com pouca distância temporal.

Porém, em sentido divergente, Vieira de Andrade afirma que esta questão está resolvida tanto na doutrina como na jurisprudência, e que, portanto, não pode existir “uma definição de reservas absolutas de atribuições e competências decisórias das autarquias locais e do Estado” – o que há verdadeiramente é um “conceito flexível de autonomia local”, que remete ao “núcleo essencial constitucionalmente garantido” em que o legislador conforma então, “em cada tempo”, a “sua realização concreta”.²¹⁰ No entanto, afirma a jurisprudência que o “reconhecimento de uma margem de liberdade de conformação do legislador na definição do estatuto e regime autárquico não significa, contudo, que seja possível prescindir-se de vinculações jurídico-constitucionais e da ponderação equilibrada dos interesses – locais, regionais e nacionais – em presença, respeitando as exigências que se extraem do princípio da proporcionalidade”.²¹¹

²¹⁰ Cit. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica” in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, p. 270

²¹¹ Cit. Ac. nº 296/2013 do TC

CAPÍTULO III - REFLEXÃO E ALTERNATIVAS

Chegados a este ponto, teremos condições suficientes para encetar uma análise crítica ao estado do poder local em Portugal e de que forma eventuais futuras reformas podem ser marcantes para a sua saúde.

Numa posição corajosa, Freitas do Amaral afirma que em Portugal não existe um verdadeiro poder local. O seu argumento tem como base o espectro de autonomia que as autarquias possuem. Assim, entende que existem duas vertentes da autonomia do poder local que claudicam entre nós: a autonomia administrativa e a autonomia financeira. Sustenta que, administrativamente, o leque de atribuições, competências, meios humanos, técnicos e materiais das autarquias ficam manifestamente aquém, em contraste com a forte tutela do Estado sobre elas. Enquanto que, financeiramente, as autarquias dependem demasiado do Orçamento do Estado, o seu poder tributário é parco e a tutela financeira é apertada.²¹²

Ainda que cause alguma estranheza afirmar que não existe poder local em Portugal, salienta-se que em comparação com outros países europeus, torna-se mais fácil dar provimento a este pensamento. Ainda assim, como o mesmo refere, “é difícil, na prática, saber onde e quando há poder local, porque se trata de uma questão de grau” e, portanto, “em Portugal, o poder local é um objetivo a atingir, não é uma situação adquirida”.²¹³

Da nossa parte, e ainda que possamos nutrir alguma tentação pela ideia do poder local, em Portugal, ser ainda uma ideia não concretizada em todo o seu potencial, por tudo o que já foi elencado ao longo deste trabalho, é manifestamente errado afirmar que isso se verifica na realidade. A seguir, faremos essa reflexão, além da que já foi feita até aqui, como ainda apresentaremos a nossa opinião e contributo do que poderia ser o futuro do poder local.

1. Reflexão para uma reforma do poder local

²¹² Cfr. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 414-415

²¹³ Idem

Neste ponto, iremos analisar as áreas mais sensíveis e passíveis de serem alvo de modificações, além de fazer uma reflexão crítica sobre os processos passados, os que estão em andamento e com isso identificar as fragilidades que se afiguram. Sobre isto, igualmente, a OCDE lançou, recentemente, um relatório, diagnosticando e formulando hipóteses de reforma acerca dos processos de regionalização e descentralização em Portugal, que iremos atentamente acompanhar durante esta análise.

1.1 Reforma territorial

Ao contrário do que seria de esperar, a dimensão média populacional e territorial dos municípios portugueses é superior aos congéneres europeus. Já o número de municípios também é baixo em relação aos outros países. Porém, e ao contrário dos outros países, excepcionando Inglaterra e País de Gales, Portugal tem uma autarquia inframunicipal que é a freguesia. Ainda assim, vai construindo-se uma ideia de que existem demasiadas autarquias em Portugal, o que estatisticamente, e em ordem aos países comparados, não é verdade.

Todavia, existe alguma margem para pensar na estrutura das nossas autarquias. Uma grande percentagem dos nossos municípios têm menos de 10 000 habitantes, sendo que a nossa média se situa nos 30 000. Assinala Cândido de Oliveira, sobre este ponto, que “é de ponderar seriamente a fusão de municípios com população diminuta, por não serem capazes de desenvolver devidamente as tarefas que lhe devem caber”²¹⁴, isto porque um grande número de municípios tem uma população notoriamente escassa para o ponto ótimo de escala que deviam atingir, para uma eficiência na prestação de serviços e exercício de competências. Falando igualmente nas freguesias, existem várias com menos de 1000 habitantes. Aqui, mais nas freguesias do que nos municípios, a tónica coloca-se na utilidade da sua existência e os seus prós e contras. A verdade é que um redimensionamento não traria grandes prejuízos²¹⁵, bem pelo contrário, que mais não seja a

²¹⁴ Cit. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 23

²¹⁵ Algo que não é nenhuma novidade, “tenha-se presente que este problema já estava previsto nas freguesias religiosas que eram anexadas a outras quando não tinham meios de sustentar o pároco”. Cit. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA/FERNANDA PAULA OLIVEIRA/CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *As freguesias em Portugal. Que futuro?*, AEDRL, Braga, 2017, p. 97

um qualquer orgulho local que possa ficar ferido. Mas, salvaguardando a identidade e costumes da população, como já estava assente aquando da última reorganização das freguesias, bem como a essência de proximidade que lhe imprime a personalidade política, do nosso ponto de vista, só traria mais eficiência e melhor serviço público às populações. No entanto, também descartamos a ideia de “mega” freguesias, um absurdo que subsiste e que também deveria ser pensado, talvez até mais do que as freguesias mais pequenas.

Isto porque os tempos mudam, a sociedade e o desenvolvimento aceleram e as distâncias encurtam. Não podemos ficar reféns do passado sem que consigamos usar as ferramentas do futuro para colmatar algum atraso que exista. Utiliza-se – e foi uma bandeira da oposição à última reforma – o argumento de que sem as freguesias a que sempre se habituaram, as populações ficariam isoladas mais longe dos centros de decisão e de serviços. Ora, uma das grandes tarefas primordiais dos municípios é precisamente a rede de transportes. Não é possível conceber, ainda que admitamos que alguns municípios possam ter fragilidades financeiras ou até geográficas, que não seja possível criar uma oferta de transportes, seja ela aberta e geral a toda a população ou mais concentrada em franjas específicas da comunidade, tal como as crianças, jovens e idosos (em relação a estes, vários municípios têm serviços de transporte em que abrem uma flexibilidade na rota para pedidos efetuados pelos cidadãos), para suprir falhas nas deslocações intramunicipais ou até mesmo no interior das próprias freguesias.

Há que terminar com o estigma de que qualquer reforma territorial possa prejudicar severamente as populações. As populações devem colaborar com as entidades municipais e governamentais, aquando destas reformas administrativas territoriais. Vimos, como exemplo, da reforma passada, que por receio da quebra de algum *status quo*, demagogia política ou até mesmo alguns “bairrismos” exacerbados (uma espécie de nacionalismos locais, à falta de melhor expressão), muitos municípios não quiseram participar voluntaria e harmoniosamente, levando a que as uniões das suas freguesias fossem decididas ao nível da UTRAT, sem ter em conta os testemunhos locais, perpetuando mais intranquilidade civil e política. Não queremos com isto dizer que se deva aceitar *ipsis verbis* aquilo que emana das decisões centrais, mas criar uma força de resistência que impeça, por exemplo, de contribuir positivamente em processos complexos como estes, não trará qualquer benefício ou aproveitamento para a população cujos interesses devem ser defendidos.

Um dos factos que envolve todas as reformas territoriais contemporâneas, ou tentativas delas, é a difícil resistência popular a novas configurações do território. Vimos isso com as regiões e com as freguesias, onde existiu uma brutal oposição sempre que se consagrava uma tentativa de modificar limites ou forma de cada autarquia. Por um lado é positivo, pois indica que existe uma identificação popular e cultural à circunscrição na qual residem, trabalham ou tenham laços, o que enriquece o significado de comunidade autárquica, num sentido meta administrativo²¹⁶ e, por conseguinte, a ideia de um verdadeiro *self government*. Por outro lado, mais negativo, este sentimento vai radicalizar posições, o que fragiliza bastante qualquer processo reformista, que para suceder precisa de racionalidade, compromisso e bom senso. Esse fenómeno é preocupante, podendo falar-se até de uma “tendência histórica para a imutabilidade das fronteiras”²¹⁷, especialmente dos municípios.

Isto leva-nos a um dos problemas que podemos observar na sustentabilidade e organização de algumas autarquias que é a *falta de escala*, tanto territorial como populacional. Este défice pode causar muitos problemas a esses municípios: por um lado financeiros, pois não conseguem criar economia de escala suficiente para prestar, de forma adequada, serviços públicos e, por lógica, também estarão desfalcados em “capacidade técnica e recursos humanos” para a gestão de dossiês mais complexos (como por exemplo, fundos comunitários); por outro, uma população mais diminuta leva a situações indesejáveis como “limitações ao pluralismo político, propensão para o clientelismo, relações de patrocínio, massa crítica reduzida e, de um modo geral, menos qualidade de democracia local”.²¹⁸

1.2 Reforma da democracia local

²¹⁶ O elo político que une a comunidade já não está, puramente, no patamar administrativo, extravasou esse sentido, desloca-se agora para um núcleo comunitário de partilha identitária cultural, da sua tradição e legado, dos costumes e valores, de vivência enquanto povo que tem entre si laços de união em torno de um elemento comum: a terra e as suas gentes.

²¹⁷ Cit. TAVARES, António F., “Reformas territoriais: fusões de municípios e cooperação intermunicipal” in AA.VV, A reforma do poder local em debate, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2015, p. 130

²¹⁸ TAVARES, op. cit., p. 131

Como já abordámos no ponto relativo à reforma administrativa que iniciou em 2011, um dos pontos de enfoque do livro verde do governo, que estabelecia os eixos de intervenção, era a reestruturação da democracia local. Infelizmente, as mudanças anunciadas por esse documento não viram a luz do dia, o que é lamentável, considerando que eram das disposições mais relevantes e “arejadas” que todo o documento continha para o poder local. Ainda assim, aproveitamos esse mote para pensar qual o melhor sistema para as nossas autarquias locais, embora a nossa reflexão verse maioritariamente os municípios, por razões óbvias.

Sabemos, então, que o sistema democrático municipal é composto por três órgãos, que são a câmara municipal e o seu presidente, mais a assembleia municipal. Só que o regime que os rodeia acaba por desfazer o sentido da existência de cada um destes órgãos, que em conjunto resultam num “cocktail” de incompreensão lógica acerca do papel que cada um deveria ocupar.

Começamos pela assembleia municipal. Esta devia ser, sem sombra de dúvidas, o órgão fundamental e basilar do funcionamento do município - aliás, é esse sentido que retiramos da CRP, que vai pela mesma disposição que a CEAL. O artigo 239º, nº 1, da CRP, começa logo por referir que as autarquias se organizam a partir de “uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável”. O que, na prática, não se verifica.

Freitas do Amaral tem outro entendimento sobre isso²¹⁹, segundo o qual “deve entender-se que a Assembleia Municipal pode destituir a Câmara Municipal”, apresentando três pontos para sustentar esta ideia. Primeiro, vai buscar “costume” geral de direito público, afirmando que “quando se diz que um órgão é responsável perante outro, isso significa que o segundo pode demitir o primeiro ou destituí-lo”. O outro argumento vem através do poder que aprovar ou rejeitar as propostas de orçamento da Câmara. Esta faculdade pode, em última linha, “obrigar a Câmara a demitir-se, se quiser, uma vez que a Câmara não poderá exercer as suas funções se não tiver orçamento aprovado”, o que deixa, teoricamente, a Câmara com “duas opções em alternativa: ou se submete à Assembleia Municipal, fazendo o que ela quer, ou tem de se demitir”.

²¹⁹ Seguiremos na análise do seu pensamento FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2018, p. 492-493

Olhando, para os dois primeiros argumentos, não vemos, com todo o respeito, grande sustentação para que possam proceder. Primeiro, em certas situações no direito, o nome não interessa, mas sim o conteúdo. Aqui, é o mesmo. Não interessa dizer que é responsável, só porque está escrito, se não tem correspondência na realidade. Quanto ao argumento da rejeição do orçamento, é um pouco perigoso interpretá-lo dessa forma, pois um documento vital para o exercício financeiro da autarquia não deve ser transformado num cavalo de batalha político, como instrumento para censurar o executivo por falta de outro adequado para tal. Ainda assim, o terceiro argumento, que apresentaremos agora, é o que colhe mais sentido de todos, embora peque por uma “afilitiva” falta de realização prática. Consiste em invocar o artigo 53º, nº 1, alínea l), da Lei nº 169/99, que atesta como competência da assembleia a votação de moções de censura à câmara, “em avaliação da acção desenvolvida pela mesma ou por quaisquer dos seus elementos”. Porém, isto apenas configura letra morta, pois recordamos que, no ano de 2009, a assembleia municipal de Lisboa aprovou favoravelmente uma moção de censura à câmara municipal, mas nada aconteceu.²²⁰ O preceito existe, e contempla essa possibilidade, mas não tem, no seguimento da invocação da sua utilização, um procedimento legal de destituição da câmara municipal após a aprovação da sua censura. Então, apurados os argumentos, existem condições para verificarmos que, em Portugal, não existe qualquer tipo de responsabilização da câmara municipal perante a assembleia, mesmo que a lei o diga. Ainda assim, a admitir que existe alguma espécie de responsabilização, é uma responsabilidade no sentido político, e não tanto no sentido rigorosamente jurídico: de prestação de contas e sujeição dos documentos previsionais, de responder a questões ou executar propostas aprovadas pelos membros da assembleia, por exemplo. No fundo, em vez de categorizarmos, nos termos políticos científicos, uma assembleia de perfil câmara alta ou baixa, temos uma com o perfil de câmara “fraca”, esvaziada do sentido que deveria ter. Todavia, com o enquadramento legal atual, será muito difícil encontrar outra solução, até porque sendo a câmara municipal diretamente eleita, tal como a assembleia, existindo

²²⁰ Diz a notícia da altura: “A moção foi aprovada com os votos favoráveis do PSD (em maioria na Assembleia Municipal), PCP, CDS-PP e PEV, a abstenção do BE e o voto contra do PS. A aprovação desta moção não tem, contudo, quaisquer repercussões práticas no funcionamento da Câmara. (...) Marcos Perestrello criticou a aprovação por parte da Assembleia de deliberações sem “conteúdo útil”, argumentando que “um órgão que produz moções e deliberações inconsequentes não se respeita a si próprio”. (disponível em https://www.rtp.pt/noticias/pais/assembleia-municipal-aprova-mocao-de-censura-a-antonio-costa_n210000)

“distinta legitimidade eleitoral, é difícil justificar a responsabilidade do Executivo municipal perante a Assembleia”.²²¹

Noutro apontamento, a assembleia municipal devia ser puramente composta por membros diretamente eleitos, na nossa opinião. Isto porque, a presença dos presidentes das juntas de freguesias²²² na mesma, ainda que em número inferior, desvirtua todo o seu sentido. Não vemos qualquer justificação política ou jurídica para isso acontecer. Afinal de contas, a freguesia é uma autarquia local independente, tanto do Estado como dos municípios. Se existe a necessidade de integrar um representante executivo das freguesias no órgão deliberativo municipal é porque se admite alguma relação mais íntima que precisa de ser assegurada – porém, não é isso que vem do entendimento constitucional ou legal.

Se analisarmos um pouco mais, começa a tornar-se até um problema de significado do voto. Chegamos a uma situação tal, que o eleitor, quando firma o seu voto no boletim relativo à eleição da assembleia da sua freguesia, está a decidir simultaneamente três posições diferentes: está, em primeira instância, a decidir a composição da assembleia de freguesia; num segundo momento a decidir o presidente da junta da sua freguesia, que é o primeiro cidadão da lista mais votada; e está, ainda, a partir desta última situação, a decidir, indiretamente, um membro para a assembleia municipal. Além disto poder criar alguma complexidade no processo decisório do eleitor, contribui para a desvalorização e desmultiplicação da intenção de que ele venha a expressar. Estas pequenas interligações que se retiram de um só voto não contribuem para a clareza, transparência e direccionalidade que este deveria ter – antes, causam um efeito distrativo.

²²¹ Cit. SALEIRO, António, “O Mito do Poder Local”. *Jurismat*, nº 10, Edições Universitárias Lusófonas, Portimão, 2017, p. 81

²²² CÂNDIDO DE OLIVEIRA, sobre esta situação, deixa à consideração uma reflexão sobre o preceito constitucional que, no limite, pode abrir dúvida quanto à obrigatoriedade dos presidentes das juntas de freguesias na assembleia municipal. Diz o próprio, sobre o artigo 251º da CRP, que “é verdade que faz referência aos presidentes da junta de freguesia que integram o município, mas isso pode entender-se no sentido apenas de que dela não podem fazer parte presidentes de junta de freguesia de outro município”. Cfr. *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 131

Isto porque o artigo contém no preceito que a assembleia municipal “é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram”. A parte final é que podia colocar aqui alguma questão, como levantou Cândido de Oliveira, mas da nossa parte não subscrevemos esse entendimento, pois torna-se claro que ao utilizar a expressão “a integram”, e não “o integram”, a referência textual do artigo é obviamente direccionada à pertença na assembleia e não ao município.

Então, no nosso entendimento, devemos procurar simplificar na cabeça do eleitor qual o significado do seu voto, o que está a escolher e como se transforma em mandatos políticos. Isso só acontece se eliminarmos esta promiscuidade entre dois órgãos de natureza completamente diferente – visto que o presidente da junta dirige um órgão executivo e depois aparece como membro de um órgão deliberativo. Todavia, reconhecemos que, para o corte não ser radical, os presidentes da junta poderiam formar entre si um órgão consultivo, em certas situações passível de vincular decisões, ou até mesmo uma pequena assembleia entre eles com uma lógica de funcionamento senatória ou de câmara alta, para depurar e fortalecer certas decisões que possam interferir na esfera das freguesias – e, aqui sim, havia um sentido político para os presidentes da junta poderem juntar-se a um órgão deliberativo.

Quanto à câmara municipal, e ao seu presidente, no nosso entender, não rejeitamos toda a sua lógica atual, mas existem alguns pontos que merecem uma reformulação e um esclarecimento.

Por vezes, quando se fala no presidente da câmara, no seu papel e raio de ação, usa-se o termo “presidencialismo” para classificar esse fenómeno. Mas, não vemos assim com tanto horror que os municípios tenham um líder executivo forte na sua representação e condução dos seus interesses. Até vamos mais longe, o problema nem é o enquadramento legal do presidente, será mais a esquizofrenia política da câmara municipal.

A câmara municipal contém no seu reduzido número de membros muitas dinâmicas em simultâneo, o que complica, e muito, o bom funcionamento do mesmo. Primeiro, além de ser o órgão executivo, contém em si, igualmente, uma vertente de órgão deliberativo. Logo aqui existe uma miscelânea de várias naturezas, sem necessidade, porque o município já tem um órgão puramente deliberativo que devia assumir a plenitude das deliberações a ocorrer. Esta configuração acaba por “condicionar a função de apreciação e fiscalização da Assembleia Municipal, pela discussão e deliberação prévia dos principais assuntos do município em sede de Câmara Municipal”, desta forma “o processo de deliberação acaba por se consagrar numa mera formalidade na maioria

dos municípios, não havendo, portanto, surpresas quanto às decisões e opções avançadas previamente pelo Executivo”.²²³

Depois, ao ser diretamente eleita, como a assembleia, irá consagrar várias forças políticas dentro dela. Isto não seria problema caso o executivo se pudesse formar livremente dentro dos membros da câmara municipal, mas a verdade é que isso não é possível, porque a lei obriga a que o presidente da câmara seja o primeiro candidato da lista mais votada. Quando a lista mais votada obtém a maioria dos membros da câmara, naturalmente que não se coloca qualquer questão na formação do executivo, é uma luz verde para que exista uma governação sem sobressalto. Mas, muitas vezes, a lista mais votada, que obtém a presidência automaticamente, não consegue reunir a maioria dos membros. Esta situação obriga, pelos ditames da democracia, a procurar um acordo com outra força política para conseguir formar um executivo estável. No entanto, ainda que seja louvável, não devia ser essa a função de um órgão executivo. Mais, nesta situação, muito provavelmente, a força política vencedora terá de entregar pelouros a outra força, isso significa admitir dentro de um seio que deveria ser de confiança e estabilidade, alguém estranho, que pode no mandato a seguir estar novamente de um lado oposto. Isto não beneficia a estabilidade e a governabilidade de um executivo.

Desta forma, na nossa visão, podem existir aqui duas alternativas para a formação dos executivos municipais.

A primeira, que vai ao encontro daquilo que o documento verde para a reforma da administração local²²⁴ previa, assenta num modelo de executivo homogéneo, em que o seu presidente é o primeiro cidadão da lista mais votada à assembleia, formando a partir dos membros eleitos nesta o seu próprio executivo. É um modelo que privilegia a assembleia municipal como órgão central, dotada de grandes poderes de fiscalização, como ainda permite um órgão executivo mais estável e da confiança do presidente, mas também mais responsabilizado perante a assembleia municipal. Este modelo parece-nos o mais equilibrado porque mantém a tônica na tendência presidencialista, porém limitada, com controlo e responsabilidade, mas permite à assembleia municipal assumir o eixo condutor da política municipal valorizando o papel dos membros eleitos e, por conseguinte, das

²²³ Cit. SOUSA, L. de., GRILO, F. A qualidade da Democracia Local vista pelos Presidentes das Assembleias Municipais: Resultados de um Inquérito. Policy Brief 2018. Observatório da Qualidade da Democracia. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2018, p. 3

²²⁴ Governo de Portugal, *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, 2011, p. 32-33

várias realidades políticas do município. No entanto, é necessário ter cautela se existir uma grande fragmentação partidária com representação na assembleia municipal, existindo estudos no sentido em que uma maior fragmentação dos partidos (isto é, um maior número e menores dimensões de cada um deles) não eleva a confiança política por parte da população na autarquia local.²²⁵

Quanto à dinâmica entre a câmara municipal e a assembleia municipal, subscrevemos a seguinte citação:

“A capacidade de influência nos processos de decisão local, através do direito de iniciativa na apresentação de propostas é pura semântica. A deliberação mais importante que este órgão exerce é a votação do Orçamento e do Plano Plurianual de Investimentos, e que o Executivo acaba muitas das vezes por desvirtuar ao longo da sua execução. As reuniões de Assembleia Municipal andam a reboque da agenda do Executivo e as deliberações que ocorrem por força das competências de apreciação e fiscalização do órgão deliberativo, nada mais são do que legitimações à posteriori de decisões já tomadas em sede de reunião de câmara. A função fiscalizadora é porventura a competência mais exigente da Assembleia e aquela que mais sai sacrificada pela excessiva concentração de poderes na figura do Presidente de Câmara e pela preponderância do órgão executivo no arranjo institucional autárquico. São raras as situações em que a proposta votada no Executivo é posteriormente rejeitada na Assembleia. Tudo se processa sem grandes surpresas ou contrariedades.”²²⁶

1.3 Reforma político-administrativa

A OCDE identifica uma deficiência na organização da administração territorial, nomeadamente o problema de não existir um nível intermédio regional, que colaborasse na mediação entre o governo central e as autarquias locais.

²²⁵ Marit Reitan, Kari Gustafsson & Arild Blekesaune, Do Local Government Reforms Result in Higher Levels of Trust in Local Politicians?, *Local Government Studies*, 41:1, 2015, p. 170

²²⁶ SOUSA, L. de., GRILO, F. A qualidade da Democracia Local vista pelos Presidentes das Assembleias Municipais: Resultados de um Inquérito. Policy Brief 2018. Observatório da Qualidade da Democracia. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2018, p. 3-4

Nesse sentido, a OCDE apresenta uma recomendação²²⁷, a pedido da comissão independente para a descentralização, de três hipóteses de construir politicamente esse patamar em déficit – que vamos seguir doravante de perto –, querendo com isto deixar essa reflexão para que, finalmente, em Portugal, se possa fechar essa questão de uma vez por todas da forma mais consensual e democrática possível, dotando o país de capacidade para enfrentar esse problema que há várias décadas se vai arrastando.

O primeiro modelo que apresentam é de uma *descentralização alicerçada numa forte desconcentração, sem o cenário de regiões administrativas*.

O conceito seria, num cenário em que não se coloca a criação das regiões administrativas, dotar as CCDRs de competências suficientes para que, conjuntamente com outras entidades governamentais desconcentradas, conseguissem operar no espaço regional que está ao abandono. Mas é curioso verificar como a OCDE reconhece que a organização administrativa portuguesa é um autêntico caos (como já abordámos anteriormente), dizendo que as desconcentrações ministeriais pelas regiões são “fragmentadas, formando uma complexa, emaranhada rede” (tradução nossa), recomendando que se comece por aí, reorganizando os serviços desconcentrados do governo, para que se compatibilizem com uma atuação mais ativa das CCDRs. Para isso, diz que seria necessário assegurar que as “várias entidades consultivas que promovem coordenação vertical e horizontal ao nível regional não se sobreponham ao trabalho das CCDRs”, além de reforçar o papel dos presidentes destas em relação aos presidentes das entidades desconcentradas governamentais.

Aqui, além de oferecer uma hipótese de estrutura político-administrativa, a OCDE acompanha também com uma reflexão, sendo os alvos da mesma os municípios e as entidades intermunicipais (as comunidades e as áreas metropolitanas). Começa, por verificar, sem qualquer novidade, que Portugal ainda é um país demasiado centralizado. O que não faz sentido, visto que tem à sua disposição muitas entidades capazes nas quais pode, e deve, descentralizar.

Falando nos municípios, a OCDE diz que é o tempo de avançar com a descentralização fiscal. Mas faz notar que uma descentralização parcial, com

²²⁷ OECD, *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, 2020, p. 123 e ss

responsabilidades limitadas nos serviços que o Estado transfere aos municípios, pode ser prejudicial, no sentido de que não se retira daí todo o potencial que a descentralização pode ter. O Estado tem de assumir com naturalidade essas descentralizações, sem tantas condicionalidades ou limitações, seguindo o princípio de que com grandes poderes vêm grandes responsabilidades. Os municípios devem ter esse espaço de execução, de aplicação de despesa, mas de mãos dadas com a responsabilidade financeira respetiva. A OCDE, ao longo deste relatório, menciona várias vezes que Portugal deve fazer estudos e análises aos processos de descentralização que realiza, a monitorização dos impactos financeiros e políticos é importante para controlar a sua evolução e retirar conclusões da mesma.

Nas entidades intermunicipais, o cenário é ainda mais desanimador. A OCDE refere que estas têm um papel muito secundário nos serviços públicos locais devido ao facto dos municípios terem tarefas “pouco exigentes em termos de resultados” (tradução nossa), o que desmobiliza o interesse pela cooperação intermunicipal. Associado a isto, lembra que o associativismo municipal ainda não ganhou tradição, que podia, no entanto, ser acelerada com incentivos financeiros (como “mais transferências para as comunidades intermunicipais, em vez dos municípios, para serviços públicos com importantes externalidades”), ainda que se a regionalização continuar sem ser efetivada, naturalmente as comunidades intermunicipais tornar-se-ão mais relevantes ao nível regional.

Por fim, segundo a OCDE, as áreas metropolitanas encontram-se desprovidas de “autoridade política e financeira”, visto que as importantes decisões que respeitam a essas áreas são antes tomadas entre os municípios e o Estado. No entanto, o caminho não devia ser esse, o papel das áreas metropolitanas deve ser reforçado. Uma alternativa que coloque isso em prática é dar às áreas metropolitanas uma autonomia tal que pudessem realmente executar tarefas importantes na sua zona de influência como “transportes, ambiente, habitação, ordenamento e planeamento do território”, libertando desta maneira os municípios que poderiam focar-se em serviços “puramente locais”. Nota também a OCDE que este estatuto mais autónomo das áreas metropolitanas poderia levantar problemas de coordenação com os municípios em funções intimamente partilhadas.

O segundo modelo seria uma *descentralização através do reforço do poder municipal e intermunicipal, com leve regionalização*.

Para isso, então, é recomendado a criação de uma entidade intermunicipal de âmbito regional, sem caráter voluntário, que ficaria com as competências das CCDRs, e algumas das comunidades intermunicipais e dos municípios. Assim, as comunidades intermunicipais existiriam igualmente, mas tratariam de serviços menores, pela sua área ser respetivamente menor em relação à outra entidade regional a ser criada; enquanto que as áreas metropolitanas, na sua função, manter-se-iam inalteradas pois reconhece-se que a entidade regional não estaria bem colocada para tratar dessa esfera de interesses.

Caberia a esta nova entidade, com a autonomia devida, o planeamento regional, gestão de fundos europeus e outras tarefas que se revelassem benéficas para a região (sendo o exemplo dado a proteção ambiental e estradas regionais). Para cumprir isso, o seu financiamento deveria ser feito por transferências entre o Estado e os municípios. A OCDE considera este modelo uma alternativa à regionalização efetiva, estando a “meio caminho” da mesma, apontando ainda os casos da Finlândia e da Eslovénia que estão neste momento a preparar uma reforma com vista à regionalização, mas por falta de condições políticas encontram-se a implementar este modelo.

Por fim, o terceiro e último modelo, prevê uma *descentralização com ênfase na cooperação entre o nível regional e intermunicipal*.

A ideia seria levar adiante o processo de regionalização tal como ele está pensado na CRP. Formula a OCDE que, sendo esta a opção mais sensata e completa, caso seja bem estruturada e implementada, levaria à resolução de problemas que as opções anteriores não terão capacidade total de o fazer – citando ganhos do lado da democracia local, legitimidade, transparência, responsabilização e eficiência (dependendo das competências a seu cargo). Porém, a OCDE não descarta a simultânea existência das comunidades intermunicipais, que aliás não descarta, recomendando um reforço da descentralização para este nível e para os municípios, que poderiam complementar as regiões administrativas – ainda acrescenta que as regiões administrativas não eliminam a coexistência de entidades governamentais desconcentradas na respetiva área (cumprem as suas designações que àquelas não diz respeito), desde que a sua cooperação respeite a esfera de autonomia das regiões.

Quanto às tarefas das regiões administrativas, sugere que tenham duas principais funções: desenvolvimento regional e planeamento da coesão territorial, a isto acrescenta a

gestão dos fundos estruturais europeus e a sua implementação. Assim, não lhe deixa nenhuma tarefa de coordenação entre municípios, a não ser que diga respeito à esfera regional de atuação ou os municípios assim tenham transferido. O seu financiamento seria realizado através de transferências estatais e receitas próprias, e com isto inclui-se também poderes tributários, como as restantes autarquias locais.

Caso siga este modelo, a OCDE alerta que a clarificação de atribuições, competências e jurisdições é vital para que não exista sobreposição entre todas as entidades que se possam cruzar no seu âmbito de funcionamento. Entretanto, sugere que, caso exista vontade política, a regionalização pode, eventualmente, absorver algumas tarefas do governo central (dá o exemplo da educação secundária e dos cuidados especializados de saúde) e as suas respetivas entidades desconcentradas; depois disso, há que repensar-se a posição das comunidades intermunicipais que, com esta regionalização mais profunda, perdem algum do seu espaço natural, ainda que não totalmente. As áreas metropolitanas são uma figura para manter sempre, e se possível, melhorar – a OCDE admite que as regiões administrativas seriam demasiado grandes e ineficazes para cumprirem os interesses daquelas realidades em concreto.

A OCDE refere que, na realidade europeia de países médios como Portugal, este modelo de um único nível intermédio é usual, especialmente quando o número de municípios ou associações destes é muito relevante, usando como termos de comparação a Suécia ou a Suíça.

1.4 A nossa proposta

Depois de todos os cenários, consideramos oportuno apresentar a nossa visão, em tom de reflexão, daquilo que poderia constituir o sistema do poder local em Portugal.

1.4.1 Freguesia

Iniciando na base, consideramos que as freguesias carecem de algum sentido de existência, de uma razão para “viverem”. É visível que em certos pontos do território, as freguesias cumprem um papel importante no apoio a localidades mais isoladas entre si,

numa vigilância mais próxima e, por isso, dedutivamente mais atenta àquilo que são os problemas do território e da população. Ainda que possa ser chocante, entendemos que a figura da freguesia funciona mais eficientemente se encarada numa ótica de desconcentração do município.²²⁸ E ainda que não seja essa a intenção do legislador, nem do regime constitucional que conforma a figura, a verdade é que o caminho para essa situação foi também, de alguma forma, trilhado pelo próprio legislador. As freguesias, devido à sua pequena escala, em média, ficam bastante fragilizadas na relação com os municípios. Essa fragilidade vai criar nas freguesias um sentimento de dependência do município, seja politicamente, seja financeiramente, seja mesmo funcionalmente. Esse fenómeno é bastante perceptível aquando das eleições autárquicas, em que existe uma pressão no eleitor a que o presidente da junta a eleger esteja alinhado politicamente com a câmara municipal que venha a ser eleita, baseado no argumento de que, dessa forma, acedem a vantagens (muitas vezes em concretizações de obras ou atração de interesses) que de outra forma dificilmente podem ter. Pode sempre contra argumentar-se se isso não acontece entre os municípios e o Estado ou, caso as regiões existissem, entre estas e os municípios; e, na verdade, muitas vezes isso acontece, só que a escala dos mesmos, sendo significativamente maior, dissipa alguma da perceção dessas ocasionalidades, enquanto que nas freguesias, sendo um meio mais pequeno e mais próximo dos cidadãos, essas ameaças podem fazer mais pressão no eleitorado.

Portanto, esta crise de identidade das freguesias tem de ser ultrapassada, sendo imperativo que se faça um *rebranding* das mesmas. Como já aqui referimos neste trabalho, era importante pensar se as freguesias fazem sentido em meio urbano. Sabemos que são muito importantes em territórios mais ermos, isolados e menos habitados – em que normalmente os municípios correspondentes têm uma escala territorialmente maior à média – mas, na realidade urbana, a freguesia acaba por perder um pouco esse sentido enquanto pessoa coletiva, e começa a ganhar mais sentido enquanto serviço desconcentrado de proximidade do município.²²⁹ Podia criar-se uma divisão ou

²²⁸ Embora, jurídica e politicamente, sejam tipos de autarquias locais diferentes, com o seu espaço de autonomia, sabemos que na prática existe quase que uma relação de hierarquia entre as mesmas – e tal não nos choca, ainda que deturpe completamente o sentido das mesmas, se nesse funcionamento as populações saiam beneficiadas e haja respeito institucional entre as duas autarquias.

²²⁹ Além de desvirtuar-se o seu traço característico: “os laços de vizinhança”. Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA/MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, AEDRL, Braga, 2013, p. 21 – que em opinião contrária, prevê a indispensabilidade das freguesias urbanas para os “assuntos de proximidade”, objetivo que a nossa proposta, apresentada a seguir, também não afronta.

departamento municipal que fizesse essa gestão da “área urbana municipal”, que outrora correspondesse às freguesias urbanas da malha citadina, transformando os edifícios das juntas de freguesia em pontos de proximidade, mais eficientes no atendimento ao cidadão e no tratamento das questões que se levantam. Obviamente que esta reforma das freguesias necessitaria de vários esclarecimentos e a criação legal da nova figura que as substitui, além de fixar critérios para a existência dessas áreas, como, por exemplo, a obrigatoriedade de corresponder a uma localidade classificada como vila ou cidade que tenha um número mínimo de habitantes e que possua mais do que uma freguesia nessa mesma área urbana – isto porque, se a essa área só corresponder uma única freguesia, não haverá grande necessidade de eliminá-la *per si*.

1.4.2 Município

O município é a figura central e inamovível de todo o poder local. Daí que não haja qualquer dúvida quanto à sua impreterível existência e saudável funcionamento. Por isso, quanto ao município, o desejo é de ver reforçada a sua posição enquanto autarquia local central do nosso sistema político.

O primeiro ponto que salta mais à vista, além do reforço de competências e outros poderes, é a sua posição em relação ao Estado. A pergunta à qual deve ser encontrada resposta é até que ponto as autarquias devem participar de forma igualitária nas decisões a par do governo central acerca do seu próprio regime legal. Seguindo a razão do princípio da autonomia local e da descentralização, as autarquias deveriam possuir uma posição mais dominante nos processos de decisão. Se o governo impõe uma reforma administrativa – ainda que tenha a sua liberdade legislativa de conformação do regime – que na visão das autarquias possa ferir o seu núcleo de autonomia local, e que recusam profundamente, não deverão estas poder reagir judicialmente?

Mesmo aqui ao lado, em Espanha, introduzida pela Lei Orgânica nº 7/99, de 21 de Abril, existe a possibilidade dos municípios e províncias poderem salvaguardar,

Esta nossa opinião, porém, é considerada minoritária e parte de uma corrente extrema sobre o futuro das freguesias em Portugal, ainda que a defendamos apenas e só para as freguesias urbanas. Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA/FERNANDA PAULA OLIVEIRA/CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *As freguesias em Portugal. Que futuro?*, AEDRL, Braga, 2017, p. 91

judicialmente, a sua autonomia, através do Tribunal Constitucional – situação que não encontra paralelo no nosso ordenamento jurídico, visto que as nossas autarquias nem sequer têm legitimidade de requererem a fiscalização abstrata de constitucionalidade de leis que possam violar o princípio da autonomia local.²³⁰ Existe uma certa desproteção judicial dos municípios em relação aos abusos do Estado, o que naturalmente fragiliza a sua autonomia. No entanto, a CEAL é clara quanto a esta situação, notando no seu artigo 11º que, “*as autarquias locais devem ter o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na legislação interna*”. É fundamental que se cumpra este preceito, sendo a nossa visão, obviamente, a de incluir esta possibilidade no nosso ordenamento jurídico.

Assim, os municípios, além “das vias ordinárias de proteção legal, nomeadamente as da jurisdição administrativa e a possibilidade de suscitar o recurso de constitucionalidade, nos termos gerais”, deviam possuir um “mecanismo próprio (mediato ou imediato) de acesso ao Tribunal Constitucional contra actos legislativos lesivos da autonomia local” – instituto que é possível graças ao texto do artigo 223º, nº 3, da CRP, que diz “*compete ainda ao Tribunal Constitucional exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei*”, o que deixa concretizável a criação dessa figura sem necessidade de recorrer a revisões constitucionais.²³¹ No nosso entender, bastava copiar a solução que a CRP já coloca à disposição das Regiões Autónomas, quando lhes permite requerer a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade ao TC se o pedido se fundar em violações aos seus direitos e ao seu estatuto autonómico.²³²

Além disso, seria muito benéfico também, mas aqui já num âmbito político, criar uma figura de lógica idêntica à concertação social, mas para os processos legislativos e resoluções de conflitos que dizem respeito à relação entre as autarquias locais (naturalmente representadas pelas comunidades intermunicipais, as regiões ou pelas próprias ANMP e ANAFRE) e o Estado.

²³⁰ Como invoca ALEXANDRINO, José Melo, *Uma década de reformas do poder local?*, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 141

²³¹ ALEXANDRINO, ob cit, p. 156 e p. 167

²³² Artigo 281º, nº 2, al. g), “os Representantes da República, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas, os presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas, os presidentes dos Governos Regionais ou um décimo dos deputados à respetiva Assembleia Legislativa” são as partes legitimadas para o respetivo pedido.

1.4.3 O eterno problema do nível intermédio

Este problema talvez seja a maior ponta solta do poder local, que depois de tantos anos e de tantas tentativas de arranjar um sucedâneo às regiões, merece ser pensado a fundo e resolvido. Primeiro, é necessário que se diga, mesmo atendendo à escala do nosso país, o nível intermédio, regional, de ligação entre o Estado e os municípios, faz todo o sentido que exista e nunca se devia ter descurado esse aspeto.

Assim, na nossa visão, de acordo com a modernização e simplificação administrativa, a entidade regional a ser criada deve ser uma figura única e coesa para toda a administração pública. Isto é, todos os serviços da administração devem seguir como pauta a natureza territorial dessa entidade. Desta forma, dividiríamos a entidade regional em duas funcionalidades: autarquia local e referência territorial para os serviços da administração pública.

A partir deste conceito, conseguiríamos obter vários efeitos positivos para a organização administrativa portuguesa. Em primeiro lugar, enterrar-se-ia, de uma vez por todas, a figura anómala e anacrónica do distrito. Está inelutavelmente desprovida de sentido, e vai servindo apenas como referência territorial para algumas entidades desconcentradas do Estado e como círculo eleitoral, visto que não possui nenhum corpo executivo desde a extinção dos governos civis, sobrevivendo apenas como mapa territorial e nada mais. Em segundo lugar, teríamos uma autêntica autarquia local, dotada de capacidades para fazer a ponte entre o Estado e os seus municípios, prestar-lhes suporte e conduzir o desenvolvimento e coesão regionais, a uma só voz, numa só figura.

Isso implica, naturalmente, a eliminação das CCDRs, outra das bizarras usadas para colmatar a lacuna. Quanto às comunidades intermunicipais, mesmo com a existência de uma entidade regional, podem ser úteis nos casos em que os municípios por si só não tenham capacidade para resolver certas situações e que a região esteja demasiado afastada para ser eficaz e eficiente na sua atuação.

2. A realidade atual das transferências de competências

Se aquando do último processo reformista já havia certezas de que seria caótico, o Estado, as autarquias locais e as entidades intermunicipais não imaginariam que se abatesse uma pandemia global impositiva de uma alteração a toda a realidade quotidiana da sociedade hodierna.

Naturalmente, a decretação do estado de emergência e a imposição do confinamento geral à população, trouxe consigo limitações constitucionais e atuações mais autoritárias por parte do Estado. Por outro lado, veio igualmente revelar as imensas fragilidades que se iam ignorando por toda a administração. No âmbito do poder local, que foi colocado à prova, ficaram visíveis as verdadeiras intenções do governo quando assim intencionou transferir competências, sem medir adequadamente o efeito que estas teriam nas entidades às quais transferiu. A bem da verdade, em jeito de nota, esta pandemia demonstrou a vitalidade e utilidade de um poder local focado, que numa situação de absoluta emergência, e sem grandes respostas ou orientações emanadas do Estado em muitos casos, definiu prioridades e não deixou que nada faltasse às suas populações e territórios, desde equipamentos, infraestruturas e meios para todas as frentes de combate à doença, testagens em grande número, apoios a pessoas coletivas ou famílias, entre outras medidas fulcrais para que muitos municípios não ficassem sem uma intervenção efetiva no decorrer desta emergência biológica que se foi tornando num problema financeiro e social de enorme impacto.²³³

Porém, um caso de exemplo que ganhou relevância com a pandemia do Covid-19 foi através da transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das praias marítimas, fluviais e lacustres. Neste diploma concretizador (Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de novembro) da Lei-Quadro n.º 50/2018, foram transferidas para as câmaras municipais praticamente todos os instrumentos de gestão das praias²³⁴ (dos tipos que já mencionámos) desde limpeza, manutenção, conservação, infraestruturas básicas, equipamentos técnicos e de apoio, até às concessões, licenças e autorizações para usos variados (como atividades desportivas e recreativas, fornecimento de bens, entre outros), permitindo a criação de taxas para executar as competências definidas.

²³³ Cfr. ALMEIDA, Luís Filipe Mota. “Breve roteiro crítico pela legislação autárquica em tempos de Covid-19”. *Questões Atuais de Direito Local*, n.º26, AEDRL, Braga, 2020, p. 66

²³⁴ Regula as competências o artigo 3.º desse decreto-lei.

Ora, precisamente em época balnear, o governo decide limitar fortemente a utilização das praias, impondo limitações ao número de pessoas que poderiam frequentar o respetivo espaço, bem como distância entre os utilizadores, para minimizar os efeitos da pandemia na população e reduzir a ocorrência de surtos. Porém, esqueceu-se de coordenar estes aspetos com os municípios, simplesmente impondo estas medidas. Embora percebamos que o combate a uma pandemia terá, inevitavelmente, de passar por um endurecimento das medidas, o facto é que o estado de emergência terminou no mês de maio, portanto, as constringências democráticas e a falta de diálogo prévio não são justificáveis após o término do mesmo. Mais, o governo não acautelou, como antes da pandemia, diga-se de passagem, os efeitos financeiros das competências que elencou transferir.

Portanto, quando o artigo 5º da Lei nº 50/2018 dispõe que “o regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais considera o acréscimo de despesa em que estas incorrem pelo exercício das competências transferidas e o acréscimo de receita que decorra do referido exercício” (nº 2) e que inscreve “os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização que incorporam os valores a transferir para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais que financiam as novas competências”(nº 3), algo não bate certo com a realidade. Ainda que tenham sido lançados vários diplomas, no âmbito da pandemia mundial, que pudessem flexibilizar e apoiar as autarquias locais na dura realidade que se afigura, a verdade é que, já antes desta infelicidade, os autarcas denunciavam o claro subfinanciamento que estes iriam sofrer, ficando sob estas circunstâncias agravado.

As transferências de competências podem ser perigosas²³⁵, porque a nível estatístico têm nuances que politicamente podem conseguir vender-se, mas que na prática prejudicam severamente as autarquias. Por exemplo, “um euro de despesa própria local contribui exatamente o mesmo para aqueles indicadores quer esse euro resulte de uma decisão política local (e.g., quantos quilómetros de arruamentos urbanos requalificar),

²³⁵ “No que diz respeito à despesa, embora não seja consensual, a maioria dos estudos que utiliza dados em painel com diversos países conclui que a descentralização leva ao crescimento do peso do Estado”, “quanto à redução da pobreza e das desigualdades, Sepulveda e Martinez-Vazquez (2011) mostram que a descentralização está associada a um aumento da pobreza, mas reduz a desigualdade em países onde o Estado tem um elevado peso na atividade económica. No que diz respeito à desigualdade entre regiões dos países, Rodríguez-Pose e Ezcurra (2010) concluem que a descentralização contribui para a diminuição da mesma em países ricos mas, para o seu aumento em países de médio e baixo rendimento.” Cit. VEIGA, Linda Gonçalves, *Descentralização orçamental: questões de autonomia e responsabilização*, Universidade do Minho. Núcleo de Investigação em Políticas Económicas (NIPE), 2014, p. 7-8

quer decorra de uma decisão política do governo central (e.g., se este decidir baixar a comparticipação que paga por cada refeição de alunos em escolas do primeiro ciclo do ensino básico, a despesa própria do município aumenta a fim de manter fixo o preço pago pelas famílias). Portanto, descentralização orçamental não é equivalente a descentralização política”.²³⁶

Ficou, mais do que notório, que a evolução democrática do poder local não pode ser feita através de momentos ou correntes de passagem, muito menos de migalhas disfarçadas de grandes conquistas. É algo que tem de ser amplamente concertado dentro do parlamento e na rua com as comunidades locais. Tem de ter uma visão estadista – construída a longo prazo e que tenha reconhecida estabilidade para devolver confiança aos agentes políticos e aos eleitores -, unívoca, focada e que simplifique toda a máquina (legislativa, administrativa, política) que roda em volta do direito autárquico e da sua governança.

²³⁶ RUI NUNO BALEIRAS/RUI DIAS/MIGUEL ALMEIDA, *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Conselho das Finanças Públicas, 1ª edição, Lisboa, 2018, p. 298

CONCLUSÃO

Chegados ao fim da análise, existem muitos pontos de revisão que podem ajudar a “pintar” a tela do poder local em Portugal.

O primeiro capítulo aborda as duas últimas reformas viscerais do poder local, ainda que muitas mais tenham existido outrora.²³⁷ Aquelas, particularmente, porque nos são mais “frescas”, mas também porque são paradigmáticas de muitos vícios e erros que sistematicamente têm sido cometidos – sem sinais de qualquer esperança para a reversão ou limitação dos mesmos.

Um dos erros mais preocupantes que se vão cometendo é a falta de um consenso político ou social alargado. Pode parecer um cliché, mas é um fator que determina bastante o sucesso temporal das reformas. Ou, por mais paradoxal que se pareça, exatamente o seu contrário, isto é, uma participação política muito secundária, deixando outras forças da sociedade liderar o processo. O ponto-chave, ainda assim, é consenso alargado, seja ele político ou da sociedade civil, deverá existir uma base estável que aceite as alterações e que se proponha a mantê-las durante um longo tempo – sabemos que as mudanças legislativas bruscas, em curtos espaços de tempo, são muito prejudiciais para o bom funcionamento económico dos países ou comunidades.²³⁸

Outro disparate que, recorrentemente, vem acontecendo é o “atropelo” institucional – quando não é legal ou até mesmo constitucional – às autarquias locais pelo Estado. Como tivemos oportunidade de aflorar, foi-se construindo à volta das autarquias uma “bolha” de proteção, um respeito “imposto”, digamos melhor assim, através da CRP e, conseqüentemente, da lei, para que não exista a tentação de “pisar” o poder local. No entanto, também pudemos observar que, ainda com essas robustas limitações, os sucessivos governos olham para o nível autárquico com enfado, como um possível obstáculo aos seus planos. A realidade portuguesa, moldada pela intempéries da sua sinuosa história, levou-nos a este resultado, que contrapõe o Estado a todos (sejam

²³⁷ v. SILVA, Henrique Dias da, “Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX”, *Jurismat*, nº 1, 2012

²³⁸ Cfr. BLÖCHLIGER, H. and C. VAMMALLE, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, 2012, p. 21-22

particulares ou outras camadas e setores da administração). Existe um traço dos governos, quase que monárquico, que os leva a terem um certo prazer em demonstrar força, sem existir desafio. No fim, quem paga as favas são as autarquias locais, porque dentro dos estratos administrativos sem tutela e com maiores poderes, estes são a sua maior corporização. Porém, essa postura terá de terminar, o Estado deveria estar lado a lado com as autarquias locais, sem sentir que está a tratar algo com um nível “inferior”. É intolerável todos os desrespeitos que vimos, por exemplo, na “agregação” das freguesias, nas transferências de competências que não estão devidamente munidas do envelope financeiro necessário e, para nós fundamental, a não legitimidade das autarquias locais, mais especificamente os municípios, de poderem requerer um pedido de fiscalização sucessiva da constitucionalidade sobre matérias que possam ferir a sua autonomia local. Isto diz muito do estatuto “real” das autarquias locais, além da normatividade jurídica.

Por fim, o que mais destacamos, é que o poder local tem um longo caminho a percorrer a vários níveis.

O primeiro nível que destacamos é o da organização territorial. É absolutamente vital que Portugal consiga estabelecer uma reorganização autárquica do seu território. Reformar as freguesias deve ser um desígnio, reenquadrando o seu estatuto nas zonas rurais e pensando em alternativas para os perímetros urbanos; aumentar o número de freguesias não deve ser uma prioridade. Nos municípios, a sua autonomia e esfera de ação deverá ser reforçada, esta tem de ser a prioridade; num esforço mais secundário, colocar na mesa a eliminação de alguns municípios que possuem dimensões demasiado pequenas para almejarem ser eficientes. Ao nível regional, ou intermunicipal, deve ser iniciado um processo de reflexão profundo para estabelecer, de forma definitiva e para o futuro, um nível intermédio que possa trazer paz a todos, seja aos autarcas, às populações e mesmo ao Estado. A partir do momento que se possa criar um nível intermédio, inequívoco, único, descentralizado e com legitimidade democrática, sem aumentar a carga orgânica e burocrática da cintura estatal, a fluidez no funcionamento administrativo entre todos estes entes vai trazer benefícios em toda a ordem.

A segunda ideia é a da reforma do sistema de democracia local que temos atualmente. O que muito resumidamente significa: reforçar os poderes da assembleia municipal e dos seus membros, torná-la o único órgão deliberativo do município e efetivar-

lhe legalmente o processo de censura ao executivo municipal, que apesar de estar previsto contém lacunas na operacionalização do preceito, estando por isso ferido de eficácia prática.

O que se afigura como relevante para um poder local que seja capaz de grandes feitos é ter um regime legal que lhe permita ser o mais autónomo possível, tanto a nível político como financeiro, mas transformando essa liberdade de ação numa maior responsabilização da sua parte perante os compromissos legais e contratuais que deverá cumprir, sem paternalismo por parte do Estado.

Só um poder local mais reforçado, poderá ser respeitado. Um poder local mais respeitado, é um Estado mais eficiente e mais democrático. É esse o seu fim último, servir os cidadãos e não o contrário.

BIBLIOGRAFIA

ALEMÁN, Ángel Aday Jimenez, “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y la STC 41/2016, de 3 de marzo: Crónica de uns inconstitucionalidad anunciada”, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 10, Braga, 2016

ALEXANDRINO, José Melo, *Uma década de reformas do poder local?*, AAFDL, Lisboa, 2018

ALMEIDA, Luís Filipe Mota. “Breve roteiro crítico pela legislação autárquica em tempos de Covid-19”. *Questões Atuais de Direito Local*, nº26, AEDRL, Braga, 2020

AMIN-SMITH, N., D. PHILLIPS and P. SIMPSON, "Local government revenue decentralisation and funding divergence: An English case study", in Kim, J. and S. Dougherty (eds.), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, 2018

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA/FERNANDA PAULA OLIVEIRA/CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *As freguesias em Portugal. Que futuro?*, AEDRL, Braga, 2017

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA/MATEUS AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, AEDRL, Braga, 2013

BAPTISTA, Eduardo Correia, “Natureza jurídica dos Memorandos com o FMI e com a União Europeia”. *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 71, Vol.II, 2011

BARBOSA DE MELO, “O poder local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, in AA.VV, *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa: Ciclo de Conferências*, Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, 2007

BATALHÃO, Carlos José, A CEAL e a sua transposição para o ordenamento português: história da evolução legislativa e jurisprudencial do regime local português desde 1985 até aos nossos dias. *Dereito*, Vol. 25, nº extraordinario, 2016

BLÖCHLIGER, H. and C. VAMMALLE, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, 2012

CABRITA, Eduardo, in AA. VV., *Poder local democrático*, 1ª edição, Gestlegal, Coimbra, 2018

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 10ª edição, Almedina, Coimbra, 2010

CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005

CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013

CASALTA NABAIS, *Estudos sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*, Almedina, 2010

CASALTA NABAIS, José, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra, 2007

CASTANHEIRA NEVES, Maria José, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004

CONDESSO, Fernando, “Temas e problemas do direito municipal e intermunicipal”, *Jurismat*, nº3, Portimão, 2013

CORREIA, Fernando Alves, “A Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas”. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, nº 3988, 2014

Council of Europe, *European Charter of local self-government*, Council of Europe, 2013, disponível em <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>

DE MELLO, L., "Local Government Finances: The Link between Intergovernmental Transfers and Net Worth", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 581, OECD Publishing, Paris, 2007

DIOGO FREITAS DO AMARAL/JULIANA FERRAZ COUTINHO, *Estudo aprofundado sobre a problemática da Regionalização*, Volume II (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais), apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», 2019

ESCHER, Ana, “Uma questão de princípio: O princípio da autonomia local”. e-Pública, Vol. 5, nº 2, 2018

FARIA, Carlos Vieira de, “O Poder Local face aos desafios do século XXI: Desejos e Realidade”. Malha Urbana, Nº 9, 2010

FERNANDA PAULA OLIVEIRA/JOSÉ FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2015

FERNANDEZ, A. Javier Ferreira, “La Reforma de la Administración Local en España: la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 1, Braga, 2014

FERNANDO RUIVO/ANA VENEZA, “Seis Questões pelo Poder Local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26, 1988

FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A delegação de poderes" dos órgãos do Estado nos órgãos das autarquias locais : que poderes os do "delegante"(?)” in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor António Cândido de Oliveira*, Coimbra, Coimbra Editora, 2017

FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos constitucionais)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004

FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2018

GOMES CANOTILHO, J.J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Coimbra, 2003

GOMES CANOTILHO, J.J./VITAL MOREIRA, *Constituição da República Anotada*, Volume II, 4ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010

GONÇALVES, Pedro Costa. As entidades intermunicipais: em especial, as comunidades intermunicipais. *Questões Atuais de Direito Local*, nº 1, 2014

GOUVEIA, Jorge Bacelar, “A autonomia creditícia das autarquias locais: critérios, procedimentos e limites”, *Lusíada – Direito*, Série 2, Lisboa, nº 2/2004

Governo de Portugal, *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, 2011 (disponível em https://www.historico.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf)

Governo de Portugal, *Programa do XXI Governo Constitucional*, 2015 (disponível em <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>)

Governo de Portugal, *Programa do XXII Governo Constitucional*, 2019 (disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>)

HIMSWORTH, Chris M.G., Treaty-Making for Standards of Local Government: The European Charter of Local Self-Government and its Possible Application Beyond Europe, U. of Edinburgh School of Law Working Paper No. 2011/24, 2011

JOAQUIM FREITAS DA ROCHA/ANDRÉ PEREIRA CARDOSO, “Taxas (locais) e sinalagmaticidade: breves notas a propósito do caso “área de serviço de Antuã”, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 24, 2019

JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007

JOSÉ FONTES/NUNO TERENAS, “Tutela Administrativa e Poder Local”. *Roteiros: Boletim do Instituto D. João de Castro*, nº 8, Lisboa, 2015

LAPUENTE, Victor, A Tale of Two Cities: Bureaucratisation in Mayor-Council and Council-Manager Municipalities, *Local Government Studies*, 36:6, 2010

LINDA GONÇALVES VEIGA/MARIA MANUEL PINHO, O poder local e a Europa in LOBO, Marina Costa; LAINS, Pedro, orgs. – “Em nome da Europa: Portugal em mudança (1986-2006).” S. João do Estoril : Principia., 2007

LOPES, Licínio, “O regime das Comunidades Intermunicipais: mais um caso exemplar de degradação da autonomia municipal”, *Revista de Direito Público e Regulação*, nº 2, CEDIPRE, Coimbra, 2009

MARIT REITAN/KARI GUSTAFSSON/ARILD BLEKESAUNE, Do Local Government Reforms Result in Higher Levels of Trust in Local Politicians?, *Local Government Studies*, 41:1, 2015

MARTÍNEZ, María Antonia Arias, “El Municipalismo democrático en España: reflexiones sobre el estado de la cuestión”, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 3, Braga, 2014

Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica, 2011 (disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou_pt.pdf)

MIGUEL RODRIGUES/FERNANDO ALEXANDRE/HÉLDER COSTA, “Descentralização e os Recursos da Administração Local” in *Assimetrias e convergência regional: Implicações para a Descentralização e Regionalização*, Associação Comercial, 2019

MOISIO, A., "What makes a local government reform successful? The Finnish experience", in Kim, J. and H. Blöchliger (eds.), *Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead*, OECD Publishing, Paris, 2015

NOGUEIRA, Sónia P.; JOCO, Umaro; RIBEIRO, Nuno A. O poder local. Reflexão sobre a autonomias das autarquias locais. In XIX Encuentro AECA, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). Guarda, 2020

OECD, *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, 2020

OLIVEIRA, Fernanda Paula. É necessário repensar a autonomia local?. *Dereito*, Vol. 25, nº extraordinario, 2016

Ordem dos Contabilistas, Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, 2018 (disponível em <https://pt.calameo.com/read/000324981ab675c6b6cdd>)

PAIVA, Claudio A. C., “Interesses eleitorais e flutuações de preços em mercados regulados”. *Brazilian Journal of Political Economy* 14 (4), 1994

PALOP, Andrés Boix, “La reconstrucción del marco jurídico-administrativo del desarrollo local en España en el marco de la reforma de 2013: Sostenibilidad y racionalización de la administración local en España”, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 17, Braga, 2018

PANASYUK, S., The Term "Local Authority" in the European Charter of Local-Self Government: Different Meanings Lead to Different Implementation. *University of Bologna Law Review*, 3(1), 2018

PINTO, Susana Ribeiro, “Poder Regulamentar das Autarquias Locais”, *Separata da Revista de Administração Local*, nº 251, Lisboa, 2012

PORTELLI, Hugues. « Les fondements administratifs d'un pouvoir politique », *Pouvoirs*, vol. 148, no. 1, 2014

PORTOCARRERO, Marta, “Repensar o papel do associativismo municipal na organização administrativa do século XXI” in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira*, Almedina, Coimbra, 2017

REBELO, Marta, *As Finanças Locais e o Plano de Ajustamento da Troika: A Dimensão Financeira Ótima dos Municípios no Quadro da Reorganização Autárquica*, Almedina, Coimbra, 2011

ROCHA, J. F. D., & PINTO, A. M. “As finanças locais portuguesas após o 25 de Abril de 1974”. *Questões Atuais de Direito Local*, nº 2, 2014

RUI NUNO BALEIRAS/RUI DIAS/MIGUEL ALMEIDA, *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Conselho das Finanças Públicas, 1ª edição, Lisboa, 2018

SALEIRO, António, “O Mito do Poder Local”. *Jurismat*, nº 10, Edições Universitárias Lusófonas, Portimão, 2017

SATOKO KISHIMOTO/OLIVIER PETITJEAN, “The untold story”, *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*, 2017 (disponível em https://www.tni.org/files/publication-downloads/introduction_reclaiming_public_services.pdf)

SILVA, Henrique Dias da, “Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX”, *Jurismat*, nº 1, 2012

SILVA, Suzana Tavares da, “As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário”, *CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho*, Braga, 2008

SOUSA, L. DE., GRILO, F. A qualidade da Democracia Local vista pelos Presidentes das Assembleias Municipais: Resultados de um Inquérito. Policy Brief 2018. Observatório da Qualidade da Democracia. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2018

SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque, “A Atual Reforma da Administração Local”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, v. 3, nº 3, 2013

SUZANA TAVARES DA SILVA/FRANCISCA COSTA GONÇALVES. As recentes reformas do poder local em Portugal: pretexto para uma reflexão sobre a autonomia local no século XXI. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº 14, Granada, 2019

TAVARES, António F., “Reformas territoriais: fusões de municípios e cooperação intermunicipal” in AA.VV, *A reforma do poder local em debate*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2015

TEIXEIRA, Frédéric Alexandre, “O Fundamento Jurídico da Cooperação Intermunicipal em Portugal”. *Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política, Universidade Lusófona do Porto*, nº 12, 2018

VEIGA, Linda e VEIGA, Francisco, “Eleitoralismo nos Municípios Portugueses”, *Análise Social*, Dezembro, XL (177), 2005

VEIGA, Linda Gonçalves, *Descentralização orçamental: questões de autonomia e responsabilização*, Universidade do Minho. Núcleo de Investigação em Políticas Económicas (NIPE), 2014

VELASCO CABALLERO, Francisco. «El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas». *Revista catalana de dret públic*, Núm. 48, 2014

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica” in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017

WOLLMANN, Hellmut, *Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments*, *Local Government Studies*, 38:1, 2012

JURISPRUDÊNCIA

Do Tribunal Constitucional:

Acórdão nº 110/95

Acórdão nº 19/2019

Acórdão nº 296/2013

Acórdão nº 418/2017

Acórdão nº 848/2017

Acórdão n.º 432/93

Acórdão nº 379/96

Acórdão nº 494/2015

Acórdão nº 450/2019

Acórdão nº 398/2013

Acórdão nº 631/99