

LÚCIA PATRÍCIA VARELA SEMEDO

DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA DO PODER
LOCAL

Orientador: Prof. Dr. Luis Cabral de Moncada

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Faculdade de Direito

Lisboa

2022

LÚCIA PATRÍCIA VARELA SEMEDO

DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA DO PODER LOCAL

Dissertação de Mestrado defendida em provas públicas para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídico Forenses, no Curso de Mestrado em Ciências Jurídico Forenses, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia, com o Despacho de Nomeação de Júri nº 209/2022, com a seguinte composição:

Presidente: Professor Doutor Vasco Becker- Weinberg;

Arguente: Professor Doutor Francisco Ferreira de Almeida

Orientador: Professor Doutor Luís Solano Cabral de Moncada

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Faculdade de Direito

Lisboa

2022

A descentralização é a condição impreterível
da administração do País pelo País.

Herculano, sd

Agradecimentos

Um trabalho de Mestrado é uma longa viagem, na qual inclui uma trajetória atravessada por inúmeros desafios. Foram muitos meses de estudo, esforço e empenho, sempre apoiada por pessoas muito especiais. Neste momento, quero expressar através de palavras sinceras, a minha gratidão algumas pessoas que foram fundamentais para realização dessa dissertação.

Primeiramente agradeço ao meu orientador, o Prof. Dr. Luís Cabral de Moncada, pelo apoio e paciência que teve comigo. Agradeço-lhe a sua compreensão, conselhos e total disponibilidade que revelou em todas as fases de trabalho e, acima de tudo, pela confiança que depositou em mim.

Um agradecimento em especial ao Prof. Dr. Lúcio Pimentel.

Os meus sinceros agradecimentos aos funcionários da biblioteca da faculdade ISMAT e de todas outras bibliotecas que foram sempre prestáveis pelo contributo na recolha de artigos científicos.

Aos familiares: meus pais, meus irmãos, e, em especial, o meu filho Bryan, o quão foi importante nessa caminhada.

Por fim, uma atenção em especial a memória do meu irmão e meus avós, pessoas inspiradoras na minha vida.

RESUMO

A forma de organização da administração pública reflete como ocorre prestação da atividade administrativa à população. Em Portugal a descentralização - adoção de instrumentos de governação das autarquias às entidades regionais com competências necessárias e possíveis para gerir os territórios e as populações, no sentido de satisfazer às suas necessidades -, tem sido o caminho escolhido com vistas à maior autonomia dos poderes locais. Neste cenário as autarquias locais são percebidas como um meio de promoção do desenvolvimento local - CRP, Artigo 235º, nº 2. Neste enquadramento, esta investigação tem como objetivo principal apresentar os avanços do processo de descentralização para as autarquias locais em Portugal. Para a tal, definiram-se como objetivos específicos: (i) Definir e apresentar a evolução histórica da administração pública em Portugal; (ii) Conceptualizar o termo descentralização e mostrar as suas diversas formas; (iii) Apresentar as autarquias locais em Portugal e o seu desenvolvimento pós-revolução de 25 de abril. Quanto à metodologia, enquadra-se nos parâmetros da investigação qualitativa do tipo exploratório, tendo como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e documental. Dos estudos realizados foi concluído que o poder local se mostra competente no desenvolvimento da gestão pública, sendo capaz de associar a democracia representativa com democracia participativa.

Palavras Chave: Administração Pública, Autarquias locais, Autonomia local, Descentralização, Poder local.

ABSTRACT

The form of organization of public administration reflects how the provision of administrative activity to the population occurs. In Portugal, decentralization - adoption of governance instruments by local authorities to regional entities with the necessary and possible competences to manage territories and populations, in order to satisfy their needs - has been the path chosen to give more autonomy to local authorities. In this scenario, local authorities are perceived as a means of promoting local development - CRP, Article 235, nº 2. In this context, this research has as main objective to present the advances of the decentralization process for local authorities in Portugal. For this purpose, the following specific objectives were defined: (i) To define and present the historical evolution of public administration in Portugal; (ii) Conceptualize the term decentralization and show its different forms; (iii) Present the local authorities in Portugal and their post-April 25 revolution development. As for the methodology, it fits into the parameters of qualitative research of the exploratory type, having as methodological procedures the bibliographic and documentary research. From the studies carried out, it was concluded that the local government is competent in the development of public management, being able to associate representative democracy with participatory democracy.

Keywords: Public Administration, Local Authorities, Local Autonomy, Decentralization, Local Power.

.

Lista de Abreviaturas

AL	Autarquia Local
ART	Artigos
CA	Código Administrativo
CEAL	Carta Europeia de Autonomia Local
CPA	Código Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGEAP	Direção-Geral da Administração e do Emprego
LAL	Lei da Autarquia Local
LC	Lei Constitucional
LCRA	Lei de Criação das Regiões Administrativas
LQRA	Lei-Quadro das Regiões Administrativa

Índice Geral

Introdução	9
Capítulo 1- Administração Pública e Descentralização: enquadramento e evolução histórica	13
1.1. Evolução histórica da administração pública em Portugal - enquadramento.....	13
1.2. Os sentidos da administração pública	13
1.3. Fases históricas da administração pública portuguesa	15
1.3.1. A Administração Pública na época Medieval	15
1.3.2. A Administração Pública no Estado Absoluto	16
1.3.3. A Administração Pública no Estado Moderno	16
1.3.4. Estado Republicano	17
1.3.4.1. <i>Primeira República (1910 – 1926)</i>	17
1.3.4.2. <i>Segunda República (1926-1974)</i>	18
1.3.4.3. <i>Terceira República (de 1974 aos dias atuais)</i>	19
1.4. Conceito de Descentralização	20
1.5. Enquadramento da Descentralização na Constituição da República Portuguesa	22
1.6. Descentralização política e administrativa.....	23
1.6.1. Espécies da descentralização	25
1.7. Vantagem da descentralização.....	26
1.8. Desvantagens da descentralização	28
1.9. Limites da Descentralização	29
Capítulo II - Poder local - enquadramento político constitucional	31
2.1. Autonomia local	32
2.2. Estado	34
2.2.1. Portugal como um Estado unitário	35
2.3. Carta Europeia da Autonomia Local.....	36
2.4. Princípio Conformadores da Autonomia Local	37
2.4.1. Princípio da autonomia local	37
2.4.2. Princípio da subsidiariedade.....	38
2.5. Administração local autárquica - autarquias locais no direito português.....	39
2.6. Sistema português de autarquias locais.....	42
2.7. Elementos essenciais da autarquia local.....	42

Capítulo III - Regime jurídico das autarquias locais	45
3.1. Freguesia.....	45
3.1.1. Importância da freguesia	46
3.1.2. Classificação e atribuições das freguesias	47
3.1.3. Órgãos da Freguesia	48
3.1.3.1. <i>Assembleia da Freguesia.....</i>	<i>49</i>
3.1.3.2. <i>Junta da freguesia</i>	<i>49</i>
3.2. Município.....	50
3.2.1. Importância do município.....	53
3.2.2. Órgãos da administração municipal	54
3.2.3. Assembleia municipal.....	55
3.2.3.1. <i>Competências da assembleia.....</i>	<i>56</i>
3.2.4. Câmara municipal.....	56
3.2.4.1. <i>O presidente da câmara municipal.....</i>	<i>57</i>
3.2.4.2. <i>Sistema do governo municipal: responsabilidade política do presidente da câmara em relação a assembleia municipal</i>	<i>58</i>
3.2.4.3. <i>Divisão dos poderes entre assembleia municipal, câmara municipal e o presidente.....</i>	<i>60</i>
3.2.4.4. <i>Responsabilidade política da câmara perante assembleia municipal</i>	<i>61</i>
3.3. Região administrativa	63
3.3.1. atribuições das regiões administrativas	65
Conclusão	67
Bibliografia.....	71

Introdução

A temática escolhida, descentralização e autonomia do poder local, refletem o que é hoje o modelo de organização do Estado português.

As transformações que têm ocorrido no ponto de vista económico, social e político traçam o conjunto de fatores que nos permite compreender a evolução das relações entre o poder central e o poder local. Apesar de tais transformações, torna-se indispensável que a Administração Pública mantenha “(...) o dever de observar a legalidade nos seus atos e de se manter dentro do rigoroso respeito dos direitos e interesses dos cidadãos.” (Barata, 1998, p. 57) Assim, a forma como a administração pública se organiza é de extrema importância para entender como se dará prestação da atividade administrativa à população. Sob este aspeto, a descentralização administrativa tem sido o caminho escolhido por Portugal para uma maior autonomia dos poderes locais. Desta forma, tem sido essencial a revisão do papel dos governos locais para a reforma da administração local em Portugal.

Relativamente ao tema descentralização, o atual Ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita, afirmou que a descentralização foi “(...) a maior reforma de Estado desta legislatura”. Durante a sua intervenção no Fórum Políticas Públicas 2019 – Desenvolvimento, Descentralização e Poder Local, organizado pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE, Eduardo Cabrita disse, ainda, que a “(...) descentralização não se confunde com delegação de competências¹”.

Partindo de uma ideia geral, a descentralização é a adoção de instrumentos de governação das autarquias às entidades regionais com competências necessárias e possíveis para gerir os territórios e as populações, no sentido de satisfazer às suas necessidades. Para Telles (2021), a descentralização é a transferência de competências, hoje exercidas pelo Estado central para as autarquias. Vimos que a descentralização tem sido considerada um dos temas mais importantes na ciência política contemporânea, e na elaboração das políticas públicas.

Segundo Rebelo de Sousa (1994/95), a descentralização corresponde a repartição do exercício da função administrativa do estado-coletividade por diversas entidades personalizadas. Esta tem sido analisada, sobretudo, nas transferências de atribuições, de

¹ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=descentralizacao-e-uma-prioridade-do-governo>

competências e de recursos para os municípios, de modo a alcançar vantagens de eficiência. No entanto, certas decisões que deveriam ser os municípios a aplicar, não passam por eles, mas sim pela administração central. Para o autor, “As vantagens da descentralização têm que ver [...] com princípios como o da desburocratização e o da aproximação das populações, um e outro, definidores do regime administrativo português”. (Rebello de Sousa (1994/95, p. 169)

Note-se que a maior alteração do governo local em Portugal foi a sua transição para democracia. Tanto que, o princípio constitucional que afirma Portugal como um país unitário descentralizado, organizado de acordo com o princípio da subsidiariedade, assenta na descentralização democrática dos serviços públicos.

Entretanto, de acordo com Freitas do Amaral (1996), para que exista o poder local é necessário mais alguma coisa além da autoadministração. No entanto, o poder local não é sinónimo da administração local autárquica, nem da autarquia local, porque pode haver autarquias locais e não haver poder local. Para o autor, elas não beneficiam de descentralização política se os membros dos seus órgãos representativos não forem livremente eleitos.

A referir que as autarquias locais são tidas como um meio de promoção do desenvolvimento local, necessitando de recursos financeiros que deverão ser alcançados na sua maioria por recursos próprios. A sua importância está registada na Constituição da República Portuguesa – CRP, Artigo 235º, nº 2 “As autarquias locais são pessoas colectivas públicas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a satisfação dos interesses próprios das populações respectivas.”

No que diz respeito às autarquias locais, providas de órgãos próprios para o seguimento de interesses comuns e específicos das respetivas populações, a sua existência está prevista em Portugal desde 1976, com a promulgação da CRP - “As autarquias locais são um dos instrumentos de realização da democracia económica, social e cultural e do aprofundamento da democracia participativa.” (CRP, Artigo 2º) Esta pressupõe as seguintes categorias: municípios, freguesias e regiões administrativas. Sendo que as últimas continuam num plano teórico -

Ressalta-se que ao longo dos anos as responsabilidades e funções exercidas pelas autarquias locais têm evoluído através da concretização de uma estratégia de descentralização administrativa.

Com este enquadramento, foi-nos possível estudar e questionar como as autarquias locais atuam enquanto representantes do Estado. Deste estudo surgiu, então uma questão de

investigação, qual seja: O quê a descentralização administrativa trouxe de positivo para as autarquias locais em Portugal?

Face ao exposto, esta investigação tem como objetivo principal apresentar os avanços do processo de descentralização para as autarquias locais em Portugal. Para a sua concretização, elencamos os seguintes objetivos específicos:

1. Definir e apresentar a evolução histórica da administração pública em Portugal.
2. Conceptualizar o termo descentralização e mostrar as suas diversas formas.
3. Apresentar as autarquias locais em Portugal e o seu desenvolvimento pós-revolução de 25 de abril.

No tocante à questão metodológica, esta investigação enquadra-se nos parâmetros da investigação qualitativa do tipo exploratório, tendo como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e documental.

É de realçar que a investigação qualitativa pode ser percebida como instrumento de compreensão detalhada, ao pormenor dos factos que estão a ser investigados. Para Minayo (2002, p. 21), a investigação qualitativa “(...) trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. De igual modo, Bogdan e Biklen (1994) mostram que a investigação qualitativa tem como embasamento o pressuposto de que um facto não pode ser percebido apenas por meio de critérios de quantificação, uma vez que isso teria um carácter reducionista de muitos aspetos importantes que influenciam no arranjo do fenómeno observado/estudado.

Sobre a questão dos procedimentos metodológicos utilizados, uma vez que o estudo tem como objetivo principal apresentar os avanços do processo de descentralização para as autarquias locais em Portugal, percebeu-se ser a pesquisa bibliográfica e documental o caminho sobre o qual encontraríamos as respostas às nossas indagações. De acordo com os autores estudados, a pesquisa documental versa sobre textos não trabalhados cientificamente como são os livros ou os artigos científicos. Nesta categoria estão incluídas as conferências, artigos jornalísticos, legislação, relatórios, boletins, páginas *web*, entre outros. (Bogdan & Biklen, 1994; Minayo, 2002; Gil, 2019)

Relativamente a sua estrutura, este trabalho está dividido em cinco secções - introdução, na qual apresentamos o tema, a questão de investigação, os objetivos, a metodologia e a estrutura da dissertação; três capítulos, nos quais expomos o tema e uma conclusão.

Na primeira parte – capítulo 1, estabelecemos um breve deslocamento da descentralização e o seu desenvolvimento até à atualidade. A dissertação inicia-se abordando o conceito da administração pública, e traça uma linha do tempo, a sua trajetória histórica. Na continuidade deste capítulo conceptualizamos o termo descentralização, apresentando todas as suas nuances.

A segunda parte – capítulo 2, debruça-se sobre o enquadramento jurídico-político-constitucional do poder local, destacando-se sobre a administração local autárquica.

Na terceira parte deste trabalho – capítulo 3, procedemos à uma apresentação ao pormenor da natureza da autarquia local, das suas atribuições e competências e do modo como o seu território se organiza.

Por fim, apresentamos as nossas conclusões nas quais vimos que com a descentralização houve um empoderamento do poder local, o que trouxe à tona que este mostra-se competente no desenvolvimento da gestão pública, capaz de associar democracia representativa com democracia participativa. O poder local é uma interação entre redes sociais e instituições locais, Estado e sociedade-civil, engendrando novas formas sociais de representação e negociação dos interesses das comunidades urbanas.

Capítulo 1- Administração Pública e Descentralização: enquadramento e evolução histórica

1.1. Evolução histórica da administração pública em Portugal - enquadramento

Para melhor percebermos a história da administração pública em Portugal, é importante conhecermos os progressos e retrocessos, as conexões e os contrastes efetuados ao longo dos tempos. Nesta secção iremos revisitar os acontecimentos políticos pós-revolução liberal de 1820, cujas profundas e estruturais reformas ao modelo de organização política e administrativa do Estado perduram até os dias de hoje.

Entretanto, percebemos que não se pode revisitar a história sem antes apresentar um conceito de administração pública. Para Queiró (1976, como citado em Moreira, 2011), designadamente, nas suas «Lições de Direito Administrativo», o conceito «administrar» teve origem no latim «*ad ministrare*» que significa gestão ou serviço e «*ad manus trahere*» e «*ministratione*» que significa gestão da administração.

No seio da administração, ao se acrescentar a expressão «público» o serviço atrás definido estende-se aos cidadãos, à comunidade, visando o interesse público da coletividade interligado com os aspetos organizativos e funcionais.

Assim, na busca de um conceito, vimos que para a Direção-Geral da Administração e do Emprego – DGAEP (2018), a administração pública é uma realidade vasta e complexa. Atualmente a administração pública é um conjunto de identidades, organismos, departamentos, serviços, agentes e funcionários, que não é fácil conhecer de forma custosa.

Para Freitas do Amaral (1996), a administração pública é um sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar.

1.2. Os sentidos da administração pública

De acordo com os estudos realizados (Rebello de Sousa, 1994/95; Freitas do Amaral, 1996; DGAEP, 2018), vimos que dentro da administração pública existem dois sentidos em que se utilizam na linguagem corrente, nomeadamente administração pública em sentido orgânico e administração pública em sentido material.

A administração pública em sentido orgânico ou formal funciona para a satisfação das necessidades coletivas, corresponde ao conjunto dos órgãos, serviços e agentes

do Estado, e demais entidades públicas que asseguram a prossecução das necessidades coletivas. Esta possui duas realidades diferentes.

Por um lado, as pessoas coletivas públicas e os serviços, constituída pelas organizações, umas dotadas de personalidades jurídicas que são as pessoas coletivas públicas, e outras em regra não personificadas, que são os serviços públicos. Por outro lado, os funcionários e agentes administrativos, que são formados por indivíduos, que colocam a sua inteligência e a sua vontade ao serviço das organizações administrativas para as quais trabalham.

Dentro da administração pública em sentido orgânico é possível distinguir três grandes grupos, especificamente:

a. Administração Direta do Estado – Lei nº 4/2004 de 15 de janeiro, na versão atual estão hierarquicamente subordinadas ao governo (poder de direção). Integra todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa coletiva do Estado que, de modo direto e imediato e sob a dependência hierárquica do governo desenvolvem atividades com o objetivo da satisfação das necessidades coletivas.

b. Administração Indireta do Estado – Lei nº 3/2004 de 15 de janeiro, na versão atual estão sujeitas a sua superintendência e tutela (poderes de orientação e de fiscalização e controlo). Integra as entidades públicas distintas de pessoas coletivas do Estado dotadas de personalidades jurídica e autonomia administrativa e financeira. Esta contem três tipos de entidades, nomeadamente:

- Serviços personalizados;
- fundos personalizados e
- entidades empresariais.

c. Administração Autónoma - estão apenas sujeitas a tutela (poder de fiscalização e controlo). Tem o mesmo modelo de organização da Administração Direta do Estado e da Administração Indireta do Estado.

Já na **administração pública em sentido material ou objetivo**, a Administração Pública tem por objeto única e exclusivamente, a prossecução das funções meramente administrativas, é o que corresponde à Administração Pública. Ela atua de forma regular e contínua para a satisfação das necessidades coletivas.

1.3. Fases históricas da administração pública portuguesa

Segundo Freitas do Amaral (1996), muitos autores afirmam que a evolução histórica da administração pública, do ponto de vista funcional fez-se do liberal para social, do abstencionismo para intervencionismo económico do estado-autoridade para o estado-proteção, da administração como mero aparelho incumbido da execução da lei para administração como conjunto de entidades promotoras do bem-estar, estado-guarda-noturno para o estado-providencial do século XIX e o século XX.

Com a Revolução Francesa de 1789, deu-se a transição do Velho Regime para o Novo Regime, que culminou com o Estado Liberal de Direito do século XIX, e deu origem ao atual Estado Social de Direito dos séculos XX e XXI, tanto em França, quanto em Portugal.

O referido autor afirma que do terceiro ao primeiro milénio antes de Cristo vigorava o Estado oriental, que era o tipo de Estado com a mesma característica das civilizações mediterrânicas e do Médio Oriente na antiguidade. Estes continham vários aspetos políticos, nomeadamente:

- Regime autoritário ou totalitário;
- estado unitário;
- monarquia teocrática;
- larga expressão territorial;
- nulas garantias do indivíduo face ao poder.

É importante frisar que com este tipo de Estado nasceram verdadeiramente as primeiras administrações públicas.

1.3.1. A Administração Pública na época Medieval

O Estado medieval é o tipo histórico de Estado com característica da Idade Média - século V d.C. e o século XV. (Rebelo de Sousa, 1994/95; Freitas do Amaral, 1996)

Este período em Portugal correspondeu a uma fase de apagamento que ficou conhecida como administração central, com uma função muito importante para administração local, e especialmente de satisfação de necessidades coletivas pelas instituições ligadas à igreja católica. Nessa época o rei era o centro do poder, todavia, o poder efetivo podia ser exercido pelos diversos funcionários que o substituíam, nomeadamente, no comando militar, na administração civil do reino e na promulgação das leis. (Rebelo de Sousa, 1994/95)

O referido autor mostra que a partir da crise de 1383-1385, o processo de

concentração do poder real foi reforçado com base numa burguesia urbana e letrada, processo este facilitado pela debilidade dos anteriores laços feudais e que terminou no século XV, no término do Estado estamental, na complexificação da administração central (com a expansão ultramarina), e no controlo uniformizador sobre autarquias locais e instituições de origem ou patrocínio religioso, como as misericórdias.

Segundo Rebelo de Sousa (1994/95), em meados do século XV foram postas em vigor as ordenações Afonsinas. Estas foram a primeira compilação escrita do direito português, que integra numerosas normas de direito público, quer de direito público, quer a administração local.

Com o reinado de Dom Manuel I, Portugal presenciou a formulação de um controlo estadual que estava presente nas ordenações Afonsinas, particularmente com as ordenações Manuelinas, e o regimento dos oficiais das cidades, vilas e lugares destes reinos (que reformou os forais, esvaziando a autonomia local). (Rebelo de Sousa, 1994/95; Freitas do Amaral, 1996)

1.3.2. A Administração Pública no Estado Absoluto

Na sequência do racionalismo iluminista, o Estado moderno evoluiu para um modelo de Estado absoluto, que permaneceu até século XIX. No Estado absoluto, e inerente ao Estado moderno, eram exercidas de modo supremo e centralizado as funções de legislar, julgar e administrar. (Rebelo de Sousa, 1994/95)

Contudo, a partir do século XVII, se conheceria uma sofisticação de estruturas da administração central que atingiu uma expressão mais elaborada com as reformas de Pombal em pleno despotismo iluminado. Houve uma grande contribuição para a descentralização administrativa desde a agricultura, o comércio e a indústria (com as companhias majestáticas), até ao ensino (com apagamento do papel da igreja católica), e ao acentuar da crise da administração local, passando pela subordinação da nobreza (Rebelo de Sousa, 1994/95)

Para Freitas do Amaral (1996), com o Estado absoluto houve uma centralização completa do poder real, bem como o enfraquecimento da nobreza, e ascensão da burguesia, a não convocação das cortes, o culto da razão de Estado, e a vontade do rei como lei suprema, entre outros aspetos.

1.3.3. A Administração Pública no Estado Moderno

O Estado Moderno é o tipo histórico de Estado com característica da Idade Moderna

e Contemporânea, que vai do século XVI ao século XX. É definido pelo aparecimento do próprio conceito de Estado na aceção que se tem hoje. (Freitas do Amaral, 1996)

Para Andrade (2017, p. 20)

“(…) a construção da figura do Estado moderno, reconhecido solenemente como paradigma internacional geral na Paz de Vestefália (1648) — ‘um povo (ou nação), um território, um governo’ —, é o resultado de um complexo processo histórico:

a) um processo de concentração do poder político: a concepção de “soberania” como poder supremo e hegemónico (‘la puissance absolue et perpétuelle d’une République’ - Jean Bodin), atribuído em regra à figura institucional do rei (monarca), perante os outros poderes, internos e externos (Papa, Imperador);

b) um processo de territorialização do poder: a definição de fronteiras geográficas como referência unitária do povo ou nação e limite do âmbito de jurisdição dos poderes de império dos governos;

c) um processo de institucionalização do poder: a distinção entre a titularidade abstracta e o exercício concreto dos poderes de autoridade, a despersonalização das relações de dependência e a despatrimonialização dos cargos públicos;

d) um processo de autonomização cultural de uma esfera própria do político, face à esfera económica e social e, embora apenas em termos relativos, face à esfera religiosa e à ética (Maquiavel) – a distinção categorial entre a esfera pública (‘interesse público’, ‘bem comum’) e a esfera privada (‘interesses privados’).”

De acordo com Rebelo de Sousa (1994/95), com a revolução de 1820 chegaram os princípios reformadores do Estado liberal, com uma versão francesa. A partir daí, foram várias constituições escritas (1822, 1826, 1838, e, em República, 1911), a consagração dos direitos civis e políticos dos cidadãos e a separação dos poderes do Estado, nomeadamente entre administração e jurisdição (reforma de Mauzinho da Silveira - Decretos nº 22, 23 e 24, de 16 de maio de 1832, que só foi publicada após o termo da guerra civil, em 1834). Para Freitas do Amaral (1996), da Revolução Francesa triunfam os ideais de liberdade individual contra autoritarismo tradicional da monarquia europeia, quase transformada em totalitarismo de Estado no curto, mas intenso, período da monarquia absoluta.

1.3.4. Estado Republicano

1.3.4.1. Primeira República (1910 – 1926)

Consoante Freitas do Amaral (1996), a implantação da República, em 1910, trouxe consigo várias mudanças, continha forte traços sociais e culturais do Estado liberal, mas não tinha uma ideia clara da política económica que deveria prosseguir. Em todo caso, a estrutura do governo e da administração central cresceram bastante, nomeadamente com:

- a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social em 1916, que poucos anos depois foi extinto;
- o desdobramento, em 1917-1918, do Ministério do Fomento em Ministério da Agricultura e Ministério do Comércio.

Segundo Barata (1998), em 1926 foi criado um código administrativo, nele foram aprovadas algumas leis sobre a organização, atribuições e funcionamento das entidades administrativas. As freguesias, distritos, concelhos e província mantiveram-se, entretanto as províncias viriam ser extintas em 1959.

Relativamente à administração pública, a Primeira República tinha como principal objetivo desenvolver a descentralização, solicitando a liberdade às entidades administrativas. No entanto, na prática essa tendência não se verificou.

Conforme Rebelo de Sousa (1994/95), a Primeira República, apesar de alguns propósitos sociais, não se afastou dos traços do Estado liberal de legalidades do fim da monarquia.

1.3.4.2. Segunda República (1926-1974)

A Segunda República, designada de Estado Novo (1926-1974), foi constitucionalizado em 1933 (regime totalitário, tipo fascista) e revisto em 1940. A sua própria natureza condicionou a função administrativa e a administração pública. Durante o Estado Novo a atuação do poder local teve um período de centralização, em que foi muito importante para a transformação dos órgãos autárquicos. (Freitas do Amaral, 1996)

Desde 1926, o país encontrava-se em regime de ditadura militar. Em 1928, António de Oliveira Salazar assumiu a pasta das Finanças, e em 1932 foi nomeado chefe do governo. Em 1969, Salazar foi substituído por Marcelo Caetano, que se manteve na presidência até 1974.

Freitas do Amaral (1996), sublinha que do 28 de maio de 1926 até a Revolução de 25 de abril de 1974, Portugal esteve num regime ditatorial, em que o governo central delimitava o papel dos municípios. Assim, as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia não tinham muitos recursos, pelo que assumiram o papel de extensões do sistema repressivo, sendo pouco mais do que órgãos de propaganda do Estado.

Manteve-se como princípio geral a separação entre administração e a justiça. A administração central tinha um domínio sobre a administração municipal. Aqui as

organizações das hierarquias foram alteradas.

O Estado, que era conduzido pelo autoritarismo político e pelo intervencionismo económico, tornou um dos mais importantes aparelhos administrativos. Houve um aumento nas suas funções, nos seus serviços, e aumento na quantidade de funcionários públicos.

Desta forma, a extensão da administração central ultrapassou administração municipal, com isto, o poder central passou a dominar os órgãos locais. Além disto, houve uma grande intervenção estatal na vida económica, cultural e social. Segundo Rebelo de Sousa (1994/95), nessa fase ocorreram as nacionalizações e as expropriações, que ampliaram a administração pública económica.

Em suma, diferentemente da Primeira República, o Estado Novo foi um regime ditatorial, que reforçou a centralização do poder político e da administração pública.

1.3.4.3. Terceira República (de 1974 aos dias atuais)

A Terceira República deu-se a partir da Revolução de 25 de abril de 1974, a partir de então a administração pública iniciou uma nova fase, a destacar:

- com a revolução liberal oitocentista estabeleceu o princípio da separação entre a administração e a justiça;
- a administração central manteve o domínio moderado sobre administração municipal;
- através da socialização dos principais meios de produção houve um forte aumento do intervencionismo estatal; e
- houve uma liberalização do sistema de garantias particulares contra os atos da administração.

Note-se que durante muitos séculos em Portugal os concelhos foram a garantia de liberdade e desenvolvimento das regiões, assumindo um papel importante no desenvolvimento local.

A partir de 1974 iniciou-se um processo de descentralização administrativa e de reforço do poder local, que se inseriu na tendência geral dos países ocidentais nos anos 1960 e 1970, no sentido de se realizarem reformas «tradicionais», com o objetivo de fortalecer as instituições políticas e administrativas do Estado social. (Freitas do Amaral, 1996)

Após a Revolução de 25 de abril, passou a vigorar a Constituição de 1976, em que as autarquias locais passam a ser definidas como pessoas coletivas territoriais, visando a

prossecução de interesses próprios das populações respetivas, representando-as através de eleições constituídas por freguesias, municípios e regiões administrativas. (CRP, Artigos 235º, n.º 1 e 236º, n.º1)

A Constituição de 1976 definiu as grandes linhas relativas às atribuições e competências dos municípios, freguesias e futuras regiões administrativas. As autarquias locais passaram a ser definidas como pessoas coletivas territoriais, visando a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (CRP, Artigo 235º, n.º 2), representando-as através de eleições, e constituídas por freguesias, municípios e regiões administrativas. (CRP, Artigo 236º, n.º 1)

Ao longo destas subsecções vimos que a administração pública era economicamente e politicamente controlada, a história da administração e o direito comparado provam que em termos jurídicos de organização e funcionamento não são os mesmos em todas as épocas

Na administração pública houve uma transição do século passado para o século atual, essa transição do Estado liberal para o Estado social de direito visa promover o desenvolvimento económico; a justiça social e o bem-estar. Comparando com os dias de hoje, a administração pública é politicamente condicionada e economicamente condicionante (Freitas do Amaral, 1996). Em conformidade com Rebelo de Sousa (1994/95), a partir de 1974 a nossa administração pública tem desempenhado um papel muito importante, uma vez que houve um alargamento na atividade económica social e política.

1.4. Conceito de Descentralização

A descentralização apresenta-se como um conceito técnico e jurídico referente a organização do Estado, tendo em consideração a repartição de funções entre os níveis central e local. Na busca de um conceito, deparámo-nos com a visão de diversos autores, para os quais passamos a dar destaque nesta subsecção.

Para Rebelo de Sousa (1994/95, p. 166), a descentralização “(...) define-se como a existência de diversas entidades na administração pública, para além do estado-administração, em todas, participando no exercício da função administrativa do estado-colectividade”. Já, Machado (1982, p. 64-65), assume a descentralização como “o outro nome de liberdade”.

Cumprir mencionar que o conceito de autonomia local e de descentralização assumiram, pelo menos num primeiro momento, quase como sinónimos da mesma realidade. Assim, a descentralização está quase sempre associada a políticas setoriais, e estando desvinculada, de uma discussão mais ampla do papel do Estado enquanto gestor e formulador

de políticas públicas.

Por conseguinte, nas palavras de Caetano (1980, p. 307), vemos que: “(...) para nós, só existe descentralização quando a lei, em vez de reunir as atribuições de interesses público numa só entidade, as distribui por diversas pessoas jurídicas, sobretudo quando dotadas de autonomia administrativa”.

Numa análise da situação portuguesa frente à descentralização, Quadros (2018), mostra que:

“Na nossa Democracia muitas vezes tem-se caracterizado pela modificação de temas que são importantes para o nosso futuro coletivo, nuns casos, a falta de esclarecimento, noutros, algum fundamentalismo ideológico e, noutros, alguma displicência da parte dos fazedores da opinião pública têm conseguido subverter. É o caso, por exemplo, dos pactos de regime, da reforma do Estado e da Administração Pública, da participação de Portugal nas relações internacionais, sobretudo na União Europeia, da relação entre os direitos e os deveres fundamentais dos cidadãos, etc. É necessário que o mesmo não aconteça com a descentralização.”

Nesse sentido, a descentralização é vista como um meio essencial para fazer crescer e viver a própria democracia, no seu sentido de direito à participação dos interessados no exercício da função administrativa.

Isto posto, importa sublinhar o pensamento de Oliveira, M. (1987, p. 183, como citado em Mariano, 2014, n.p.), acerca da palavra descentralizar e do conceito de descentralização. Para o autor, centralizar:

“(...) ‘significa tirar do centro e passar para a periferia’, o que, em termos de organização administrativa, a descentralização’ é o processo através do qual, reconhecido que não se deve imputar apenas à pessoa coletiva estadual a responsabilidade pela direção e prossecução das finalidades que caem no âmbito da Administração Pública, se distribuem essas tarefas por pessoas coletivas ou organizações diferentes do Estado e a que se fixa um campo de atuação, territorial ou institucional, mais limitado que o dele. A descentralização é, portanto, um critério de ‘repartição de competências e atribuições entre o Estado e entes distintos’” [grifos do autor]. (n.p.)

Cumprir referir que para Mariano (2014) existem outras visões para o termo descentralização, entre os quais destaca:

- a) redistribuição do poder político intra e externamente ao Estado para que a gestão das políticas públicas ocorra no contexto de uma democracia política e social – assim ‘gestão pública’ não se resume a ‘gestão estatal’;
- b) processo que, essencialmente, objetivaria aumentar a autonomia de decisão e de controle dos recursos, as responsabilidades e as competências das coletividades em detrimento dos órgãos do Estado central (Preteceille,

1987);

c) um meio para promover a socialização política das classes populares e o desenvolvimento das liberdades individuais, também promover as transformações sócio-económicas de tendência igualitária, o que implicaria em maior controle popular dos núcleos centrais de decisão, multiplicaria os poderes políticos locais, aumentaria o equilíbrio de decisão e o equilíbrio de poderes entre territórios, grupos sociais e indivíduos (Borja, 1987);

d) redistribuição do poder político na sociedade e um novo contrato social entre o Estado e a sociedade em que a descentralização política territorial e o desenvolvimento regional transformar-se iam em um só processo – construção social de uma região ou localidade que se converteria em sujeito de seu próprio desenvolvimento sob o signo do consenso político entre os atores (Boisier, 1987). É possível concluir que, de uma maneira ou de outra, descentralizar implica em uma alteração profunda na forma de exercer o poder político”. (Mariano, 2014, n.p.)

Concluimos esta conceptualização com a fala de Telles (2021, p. 19), ao afirmar que “O entusiasmo ultrapassa fronteiras geográficas e ideológicas. É difícil encontrar outro princípio constitucional que seja objeto de elogio por parte das mais diversas e, por vezes contraditórias fontes políticas, no entanto a descentralização significa coisas diferentes para pessoas diferentes”.

1.5. Enquadramento da Descentralização na Constituição da República Portuguesa

O enquadramento jurídico da descentralização estanca na Constituição da República Portuguesa, que define o Estado unitário e determina que “(...) respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.” (CRP, Artigo 6º) No continente, as autarquias locais compreendem as freguesias e os municípios e em potência as regiões administrativas. Ressalte-se que só está prevista a possibilidade de outras formas de organização territorial autárquica nas ilhas e nas grandes áreas urbanas.

É de sublinhar que dentro da Constituição da República Portuguesa existem normas de organização administrativa porque esta matéria está relacionada diretamente com os princípios e valores próprios da democracia e do Estado de Direito consagrados constitucionalmente, e tendo em conta que o Poder Local promove a sua concretização. (Duarte, 2016)

Neste sentido, a supracitada autora mostra ainda que a CRP faz referência do conceito de descentralização em vários artigos. No âmbito da esfera dos princípios fundamentais no seu Artigo 6º, nº1, garantindo o respeito da “(...) autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”. (CRP, Artigo 6º, nº 1)

Além desta menção, a descentralização está prevista em outros artigos, nomeadamente:

- O Artigo 63º, nº 2 prevê a existência de “um sistema de segurança social unificado e descentralizado”;
- o Artigo 64º, nº 4 prevê que o “Serviço Nacional de Saúde tem gestão descentralizada e participada”;
- o Artigo 91º, nº 1 estipula que a “execução dos planos nacionais é descentralizada”;
- O Artigo 214º, nº 3 prevê que o “Tribunal de Contas pode funcionar descentralizadamente no Artigo 237º, nº 1 refere que “as atribuições e a organização das autarquias locais (...) serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”;
- O Artigo 267º, nº 2, referindo-se a estrutura da administração pública, estipula que “a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização”.

Relativamente à estrutura da administração e o seu vínculo com as vantagens e desvantagens da descentralização, notámos uma clara ambivalência, pois se por um lado se reconhece que “(...) a administração pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva” (CRP art.º 267º, n.º 1), por outro, reconhece-se no mesmo artigo que a descentralização deverá ser realizada “(...) sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da administração e dos poderes de superintendência e tutela dos órgãos competentes” (CPR, como citado em por Duarte, 2016, p. 39).

Cumpre ainda referir que em Portugal a estrutura da Administração Pública tem como objetivo e pressuposto a prestação de serviços às pessoas. Encontra-se, por isso, estruturada de modo a visar esse fim, e devendo agir para a sua concretização, constando que “(...) a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (CRP, Artigo 266º). Isto posto, fica claro que a Administração Pública deve estar organizada de tal modo que permita o cumprimento dessa finalidade.

1.6. Descentralização política e administrativa

Primeiramente é importante separar os conceitos de descentralização política e descentralização administrativa, uma vez que esta pode ocorrer nas duas formas distintas.

Consoante Di Pietro (2008) a descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, enquanto que descentralização administrativa ocorre quando as atribuições exercidas pelos entes descentralizados só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central.

Importa destacar que a descentralização administrativa recai sobre a função administrativa do Estado, enquanto a descentralização política vai além da função administrativa, sendo mais abrangente. Portanto, a descentralização política não cabe apenas sobre a função administrativa, atribuindo ainda a função política a tais entidades. Assim, para Freitas do Amaral (2015), é nesta atribuição de poderes legislativos próprios que se passa a estar não no âmbito de uma descentralização administrativa, passando a estar-se no âmbito de uma descentralização política

Cumprir referir que a descentralização administrativa pode atribuir quaisquer funções a outras entidades, inclusive a função política. Segundo Rebelo de Sousa (1994/95, p. 275) “(...) há descentralização administrativa quando existem múltiplas pessoas coletivas, nomeadamente públicas, que participam no exercício da função administrativa do estado-colectividade”.

Ora, num sistema descentralizado, o exercício da função administrativa não cabe essencialmente ao Estado, mas é também entregue a outras pessoas coletivas, que podem ser, por sua vez, públicas ou privadas. (Freitas do Amaral, 1996) Ela consiste na entrega às populações locais da gestão, por órgãos por elas eleitos, dos respetivos interesses públicos, na medida a definir, e que vai fixar a dimensão da descentralização. Pressupõe, portanto, a entrega pelo Estado às autarquias locais de atribuições próprias destas, e da consequente entrega de competência aos respetivos órgãos na medida necessária à satisfação dessas atribuições.

Nesta perspetiva, Freitas do Amaral (1996, p. 694) cita um componente muito importante, trazendo a referência à descentralização no plano político-administrativo, nomeadamente:

“Há descentralização em sentido político-administrativo quando os órgãos das Autarquias Locais sejam livremente eleitos pelas respetivas comunidades, quando a Lei os considere independentes no contexto das suas atribuições e competências, e quando estejam sujeitos a formas atenuadas e tutela administrativa, em regra, restritas ao controlo da legalidade.”

Assim, no nosso ordenamento jurídico, a descentralização administrativa está explicita do Artigo 267º, nº 2 da Constituição da República Portuguesa. Esta descentralização não consiste apenas no exercício de funções administrativas por entidades coletivas que não o Estado. É preciso completar que a estas pessoas coletivas, sejam investidas competências e atribuições que permitam a aproximação da administração às populações, e que sejam ainda afetos os meios financeiros para que possam efetivamente exercer aquelas competências, tais como, prosseguir as atribuições transferidas, entre muitas outras. Note-se que a descentralização implica autonomia e independência em relação ao Governo e aos partidos políticos, não devendo estar sujeita a recurso hierárquico, e constituindo, ainda, uma democracia local efetiva. (Freitas do Amaral, 1996)

Com efeito, para Caetano (1980), a descentralização administrativa respeita as entidades territoriais. Para ele, há descentralização, quando os interesses locais sejam de competência de pessoas coletivas territoriais dotadas de autonomia, que assim atuam livremente no âmbito dos poderes legais, estando a sua atuação apenas abrangida pela fiscalização da legalidade. O que significa que enquanto a centralização se processa pela hierarquia, a descentralização processa-se organizativa, que contempla as atribuições de interesse público numa só entidade.

1.6.1. Espécies da descentralização

Conforme explica a doutrina, não há uniformidade na lei, nem mesmo entre os doutrinadores, na maneira de classificar a descentralização. Entretanto, nesta tese destacamos a classificação definida por Freitas do Amaral (1996), que assinala que a descentralização pode ser distinguida quanto as formas e graus.

Quanto as formas pode ser:

- **Descentralização territorial** (que dá origem a existência de autarquias locais, como no caso das regiões autónomas) ou **não territorial** (que se traduz no cometimento às pessoas coletivas de direito privado de tarefas materialmente administrativas – pessoas coletivas de interesse público);
- **Descentralização institucional** – que dá origem aos institutos públicos e as empresas públicas (como no caso dos institutos públicos);
- **Descentralização associativa** (traduzindo-se na existência de pessoas coletivas de substrato associativo (sendo caso disso as associações e as universidades públicas).

Do ponto de vista jurídico, segundo Freitas do Amaral (1996, pp. 697-698) existem

numerosos graus de descentralização, especificamente:

- a) simples de atribuição de personalidade jurídica de direito privado. É uma forma meramente embrionária de descentralização;
- b) atribuição de personalidade jurídica de direito público. Aqui sim começa verdadeiramente a descentralização administrativa;
- c) além da personalidade jurídica de direito pública, atribuição de autonomia administrativa;
- d) além da personalidade jurídica de direito público e da autonomia administrativa, atribuição de autonomia financeira;
- e) além das três anteriores, atribuição de faculdades regulamentares;
- f) para além de tudo o que ficou enumerado, atribuição também de poderes legislativos próprios.

1.7. Vantagem da descentralização

Consoante Rebelo de Sousa (1994/95), a descentralização aproxima a administração pública dos cidadãos, das iniciativas locais, bem como aumenta os vínculos sociais, e fomenta a sensibilidade pública aos problemas dos cidadãos e às necessidades destes.

Para o constitucionalista, a descentralização administrativa apresenta inúmeras vantagens, que vão da eficiência à celeridade, da proximidade dos problemas a resolver à especialização, da participação dos interessados à limitação do poder político.

Nesse sentido, de acordo com Freitas do Amaral (1996, p. 695),

“A descentralização garante as liberdades locais, servindo de base a um sistema pluralista de Administração Pública, que é por sua vez uma forma de limitação do poder político [...]; permite aproveitar para a realização do bem comum a sensibilidade das populações locais relativamente aos seus problemas, facilitando a mobilização das iniciativas e das energias locais para as tarefas de Administração Pública, deste modo, a descentralização administrativa promove uma maior democraticidade concretizando o Princípio Democrático, por outro lado, importa referir que proporciona em princípio, medidas mais vantajosas em termos de custo-eficácia.”

Sob este aspeto, Rebelo de Sousa (1994/95, p. 169) afirma que “(...) as vantagens da descentralização têm que ver, como a seu tempo aprofundaremos com princípios como o da desburocratização e o da aproximação das populações, um e outro, definidores do regime administrativo português”.

Já Oliveira, M. (1987), mostra que a descentralização é o modelo organizativo que melhor serve a eficácia e funcionalidade da administração. Este modelo assenta na especialização técnica que as tarefas da administração pública exigem, e que se consegue através da descentralização, para tal sendo importante a criação de entidades diversas do Estado para realizar essas tarefas com autonomia de decisão e atuação face ao Estado. Evita-se, por isso, tomada de decisões rígidas encetadas pela Administração Central que não conhece de modo tão correto o circunstancialismo em causa.

Na complementaridade destas avaliações, apresentámos, ainda, a visão de Duarte (2016) sobre as vantagens da descentralização. nomeadamente:

- A descentralização permite uma resolução mais rápida das situações apresentadas pelos cidadãos, que evitam a demora que acarreta enviar as situações a entidades da Administração Central e a resposta que estas demoram a dar por terem entre mãos inúmeras situações.
- A descentralização também favorece o princípio democrático, que a nível constitucional pode ser concretizado de três formas: a democracia representativa (através dos órgãos deliberativos e dos órgãos executivos); a democracia semidirecta (através do referendo); e a democracia direta nas freguesias de população diminuta (assembleia de freguesia).

Assim, para que tais vantagens sejam de facto percebidas pela população importa, entretanto, conciliar a necessidade de aproximar a administração pública aos cidadãos com a criação de núcleos que correspondem aos serviços da administração pública que tenham poder de decisão e que possam efetivamente desenvolver as suas atribuições com autonomia, incentivando a participação cívica.

Isto significa que ainda que seja importante a aproximação da administração pública aos cidadãos, se esta aproximação não corresponder a entidades descentralizadas com poder de decisão contínua, estando sempre à dependência dos centros de decisão e da Administração Central, não serão obtidos os verdadeiros intentos a que se propõe a caminhada para a descentralização. Deve, no entanto, procurar que seja equivalente à desconcentração consagrada em cada espaço territorial e, simultaneamente, deve também procurar-se que a representatividade das competências desconcentradas seja igual em cada Região Administrativa.

Com efeito,

“(...) o país faria imenso pela sua competitividade e não só se conseguisse reformar o Estado central e dar-lhe racionalidade territorial, isto é, uma organização política e administrativa territorialmente conexa, e se, em simultâneo, conseguisse que a reforma do sistema político lhe trouxesse um poder político representativo dos eleitores dos diversos territórios de interesse.” (Costa Leonardo, 2016, p. 4, como citado em Duarte, 2016, p. 65)

Quanto à necessidade de se atribuírem competências aos órgãos locais para a prossecução de interesses considerados de uma certa comunidade local, Caetano (1980) faz sobressair o facto de a facilidade de comunicação dos núcleos populacionais dispersos no território permitirem aproximarem-se todos esses centros de decisão e, consequentemente, esses interesses locais passam a ter características nacionais.

Ora, num país como Portugal, a descentralização poderá funcionar como mecanismo de desenvolvimento e promoção de igualdade. Efetivamente, Portugal, apesar das suas pequenas dimensões, é um país assimétrico relativamente aos fenómenos demográficos, aos fatores produtivos, aos mecanismos de industrialização e de integração das economias locais. Tem-se constatado, ainda, que os polos dinamizadores da economia estão localizados nas zonas que correspondem aos lugares cimeiros de hierarquia urbana.

Deste modo, a descentralização será o melhor instrumento para que dê potência ou desenvolvimento de cada zona enquanto área diferenciada das restantes, permitindo combater as assimetrias regionais e aproveitar os recursos endógenos e as potencialidades e sinergias de cada Região, tendo como preferência as características apresentadas por cada Região Administrativa.

1.8. Desvantagens da descentralização

Mesmo com todas as vantagens apresentadas na subsecção anterior, vimos que para Freitas do Amaral (1996), a descentralização apresenta alguns inconvenientes, entre eles:

- a. gerar descoordenação no exercício da função administrativa. Salienta-se a situação que as Regiões Administrativas funcionem como motores de promoção do desenvolvimento regional e que consigam obter a força política necessária para debater e concretizar os seus objetivos na cena política nacional. Daqui resulta que deverá conseguir-se criar Regiões Administrativas capazes e com espírito de missão, o que poderá ser obtido tendo em conta as eleições diretas dos seus órgãos, e o incentivo à participação de todos os cidadãos que delas façam parte;

b. poder revelar a inadequação de estruturas das instituições autárquicas perante a crescente complexidade técnica da função administrativa. No âmbito do planeamento, que deve revelar-se geral e integrar-se no conjunto nacional, é necessária uma transferência de atribuições para a Administração Central. Verifica-se, ainda, o receio de que um peso significativo das finanças locais provoque desigualdades geográficas na distribuição do rendimento nacional.

O autor acresce, ainda, que, se não for acompanhada por recursos financeiros e administrativos necessários, poderá contribuir para uma atuação dos serviços menos eficiente.

1.9. Limites da Descentralização

A descentralização administrativa está sujeita a limites, estes são estabelecidos pela Constituição e pelas leis, uma vez que encontram numa e noutras o seu fundamento.

Consoante Montalvo (2003, p. 74), “(...) [a] descentralização tem limites de cuja observância depende o equilíbrio do sistema político e a coabitação das autoridades administrativas no conjunto”. O autor aponta, ainda, como limites à descentralização a própria estrutura do Estado unitário, que “(...) não admite que outros órgãos, que não os órgãos do Estado, exerçam funções próprias da soberania.”

De acordo com Freitas do Amaral (1996), a descentralização tem de estar sujeita a certos limites, já que a inexistência destes pode provocar uma anarquia administrativa e a desagregação do Estado, colocando em risco a legalidade, a boa administração e a defesa dos direitos dos particulares.

Na continuidade da sua argumentação, o professor apresenta que os limites da descentralização podem ser de três ordens, nomeadamente:

1. limites a todos os poderes da administração e das entidades descentralizadas.
É o que sucede quando a Lei delimita as atribuições e as competências de uma autarquia local. Está naturalmente a estabelecer limites à descentralização quando a Constituição da República Portuguesa consagra o princípio da legalidade e obriga as autarquias locais a agirem no âmbito da legalidade administrativa; ou ainda a CRP e a Lei ordinária impõem às autarquias locais que respeitem os direitos e interesses legítimos dos particulares. Em ambos os casos, estão a determinar ainda outro limite à descentralização.
2. Limites à quantidade de poderes transferíveis para as entidades

descentralizadas. Esse limite reporta à CRP, Artigo 267º, nº 2, quando dispõe que a descentralização administrativa será estabelecida por lei “(...) sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação”. A unidade é um elemento essencial que deve ser respeitado aquando da atribuição de competências aos municípios. E é assim, para garantir a unidade do Estado e a unicidade da atuação da Administração Pública, que por vezes se verifica a não atribuição de certas competências que poderiam ter uma componente local às autarquias locais, já que tal acarretaria o risco de ofender tais valores básicos intrínsecos à ideia de Estado unitário.

3. Limites que resultam da intervenção do Estado na gestão das Autarquias Locais, mais concretamente os limites ao exercício dos poderes transferidos.

É importante realçar que também a questão dos limites da descentralização colocada nestes termos, diz respeito à organização jurídico-administrativa prática e efetiva duma eventual regionalização.

Em termos jurídicos podemos estabelecer, genericamente, limites a todos os poderes da administração consequentemente também a todos os poderes locais. Por outro lado, pode estabelecer-se limites aos poderes transferidos para as entidades locais. (Freitas do Amaral, 1996)

E ainda podem ser enunciados limites ao próprio exercício dos poderes transferidos. Este terceiro caso é de extrema importância porque nos transporta para a questão das relações da entidade com poderes descentralizados com o poder central, ou seja, a questão da intervenção do Estado na gestão das autarquias locais.

Assim, o limite à descentralização administrativa é desde logo a Constituição da República Portuguesa e a Lei. O objeto dos limites corresponde ao conteúdo das atribuições das entidades descentralizadas e limites que se reportam à prossecução daquelas atribuições. Os limites à descentralização administrativa podem ser comuns a toda a atividade administrativa ou a circunstâncias especificadas. (Freitas do Amaral, 1996)

Quanto à eficácia, esta constitui também um limite à descentralização. A eficácia significa apurar a capacidade de dar uma resposta adequada, é a aptidão para atingir os fins que a Lei determina. A esse respeito importa ter presente que as atribuições e competências não devem ser analisadas e determinadas apenas com objetivos de redução de custos.

Capítulo II - Poder local - enquadramento político constitucional

O poder local é reconhecido na CRP como uma pedra substancial de um Estado de direito democrático. Considerado um poder político constitucional, está explícito no título VIII da parte III da CRP, nos Artigos 235º a 254º.

Sobre a sua capacidade, explicam-nos Seara, Prazeres & Gomes (2013, p. 8),

“O poder local possui capacidade eleitoral própria, órgãos políticos locais (deliberativos e executivos), atribuições e competências próprias, funcionários que integram os quadros de pessoal das autarquias, bem como autonomia para elaborar e executar orçamentos (receitas e despesas correntes e de capital), cumprir as medidas deliberadas nas grandes opções do plano (plano de atividades e plano plurianual de investimento).”

Já, para Oliveira, A. (2013), o poder local, ainda que se confunda com vários outros nomes, como autonomia local ou das autarquias locais, é um poder político, unido como uma manifestação do poder do povo e limite aos outros poderes do Estado e do seu aparelho. Na verdade, pode haver autarquia local e não haver poder local, ou seja, o conjunto das autarquias locais pode não constituir um poder face ao poder do Estado. Desde logo, se elas não beneficiam de descentralização política, em outros termos, se não forem livremente eleitos os membros dos seus órgãos representativos, mas, mesmo que se verifiquem os dois fatores (descentralização jurídica e política), havendo, portanto, autoadministração, isto não significa que exista poder local.

Sobre este aspeto, vemos que

“Em nossa opinião, só há poder local, quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas administrativa e financeira, isto é, quando forem suficientemente largas as suas atribuições e competências, quando forem dotadas dos meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes, para as prosseguir e exercer, e quando não forem excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central.” (Freitas do Amaral, 1987, p. 488)

Quanto a sua composição, o poder local é constituído pelas autarquias locais, que se subdividem em municípios (cujos órgãos são a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal) e as freguesias (cujos órgãos são a Junta de Freguesia e a Assembleia de Freguesia). Segundo Canotilho (2010, p. 639), o poder local na sua posição com o Estado de direito democrático deve abranger duas importantes dimensões que sirvam de traves mestras para a sua identificação, especificamente:

“(…) 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”.

2.1. Autonomia local

“A autonomia e a democracia local são normalmente entendidas como características positivas da governação local”. (Telles, 2021, p. 15) Em termos gerais, o conceito de autonomia local está consagrado no Artigo 3º da Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL), que tem por designação o «conceito de autonomia local». Com base no Artigo 1º, entende-se por autonomia local “(…) o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”. Assim, a autonomia local presume a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, sob a sua responsabilidade, os interesses públicos das respetivas populações. Essa capacidade efetiva pressupõe que às autarquias locais sejam concedidos um poder regulamentar e um poder de gestão financeira.

Além de Portugal, o conceito de «autonomia local» é usado também noutros países como: Itália, Espanha e França². (Oliveira, A., 2013, p. 70)

A autonomia local está consagrada no ordenamento jurídico português, compreendendo duas ideias básicas, especificamente: “(…) a liberdade de fazer, definida pelas competências que a lei atribui aos órgãos da autarquia, e a capacidade de fazer, determinada pelos recursos financeiros, humanos e organizacionais da autarquia e pelo seu poder regulamentar”. (Carvalho de Sousa Assunção, 2014, p. 7)

A CRP, Artigo 242º nº 2 define o conceito de «autonomia local» que é utilizado nos preceitos nucleares, como é o caso do Artigo 6º, nº 1, quando dispõe que “(…) o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento, o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública”. Assim, a autonomia local deve ser associada “(…) ao princípio constitucional geral da unidade do Estado e lida em contexto com a autonomia regional, o princípio da subsidiariedade e a descentralização administrativa”. (Canotilho &

² Cumpre referir que em França a utilização do termo «autonomia local» tem vindo a crescer, embora ainda esteja longe de ser o termo dominante, preferindo-se as designações «descentralização» e «liberdades locais».

Moreira, 2007, p. 232)

Note-se a sua importância ao analisar os termos do Artigo 288º da CRP, que estabelece que as leis de revisão constitucional terão de respeitar «a autonomia das autarquias locais», ou seja, a autonomia local não pode ser revista em qualquer momento em que a Constituição possa sujeitar-se à revisão. (Miranda & Medeiros, 2007) Esse impedimento de fazer modificação com a autonomia local, face à qualquer revisão constitucional, é entendido como uma forma de garantir a existência das autarquias locais por parte do legislador constitucional. Importa ainda referir alguns preceitos dispersos pelo texto constitucional que interessam diretamente à matéria da autonomia local, nomeadamente (i) os Artigos 164º e 165º referentes à reserva absoluta e relativa de competência legislativa atribuídas à Assembleia da República para legislar sobre as matérias de âmbito local; (ii) o Artigo 199º, alínea d, respeitante aos poderes do governo sobre a administração local autónoma; e (iii) o Artigo 227º, alíneas l e m, relativos ao poder das regiões autónomas de criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respetiva área e exercer sobre elas o poder de tutela, respetivamente. Conclui-se, todavia, que, por parte das autarquias locais, a autonomia é plena, de natureza política e jurídica.

Segundo Saleiro (2017, p. 43) a autonomia das autarquias locais deve ser entendida no âmbito dos seus pressupostos:

- “Personalidade jurídica próprias;
- eleição dos órgãos próprios pelo universo da população local;
- reconhecimento de um conjunto de competências próprias para o tratamento de interesses específicos diferentes dos estatais;
- autonomia financeira, compreendendo orçamento próprio e a capacidade de obtenção de receitas próprias. A importância da autonomia financeira radica na consideração segundo a qual não basta a liberdade para fazer, seno indispensável a capacidade de fazer para cimentar a autonomia local;
- tutela de mera legalidade.”

Já Oliveira, A. (2013, p. 89) destaca que na parte III do Artigo 235º, nº1 da CRP o poder local pode ser percebido como “(...) o outro nome (a outra face) da autonomia local ou da autonomia das autarquias locais, tendo a vantagem de exprimir que esta se traduz num poder político, ou seja, que constitui manifestação do poder do povo”. Perante isso, concluímos que as autarquias locais, ao exposto do preceito constitucional que se lhes aplica e do qual resultam a autonomia política, administrativa e territorial, estão legitimadas para o exercício do poder, que se transmite do Estado-aparelho central, de forma vertical e descentralizada, competindo aos órgãos de soberania respeitar a autonomia das autarquias

locais, a quem cabe, ainda, parte significativa das funções da administração pública, por via das atribuições e competências que lhe estão conferidas.

Por fim, é importante salientar que autarquia local e autonomia local não são dois termos sinónimos. A autarquia local tem uma característica mais formal, uma forma de organização administrativa e territorial conforme consta no Artigo 235º da CRP, enquanto que a autonomia local apresenta um substrato de natureza material relacionado com matérias como os interesses, as atribuições e as competências submetidas à descentralização administrativa. (Artigo 237º). Destaca-se que a autonomia local corresponde com uma reserva de liberdade em relação ao Estado, considerado um princípio constitucional que dirige as relações entre o Estado e as autarquias.

2.2. Estado

“A existência do Estado decorre da própria existência do homem, a qual sempre se estrutura por um conjunto de ditames ou regras organizacionais, por mais minimalistas que o sejam”. (Seara et. Al., 2013, p. 7). Os autores ainda acrescentam que ao longo da história da humanidade o Estado foi estabelecendo-se de modo firme, e em comparação com os dias de hoje, representa a manutenção de uma sociedade bem estruturada com direitos e deveres. Sendo assim, esta entidade é constituída por uma **população** (os nacionais desse Estado), um **território** (devidamente delimitado) e órgãos próprios, denominados de **soberania**, que não estão sujeitos à obediência de outro Estado, pois, de outro modo, não seria independente (e.g. Timor Leste só se tornou independente quando se libertou do poder de Portugal, que colonizou aquele país durante séculos, e, mais recentemente, do poder da Indonésia).

Para Freitas do Amaral (2014, p. 93), o Estado pode ser definido como “(...) uma comunidade de pessoas que, a fim de realizar os seus ideais de bem comum, institui num dado território, por autoridade própria, um poder capaz de dirigir a vida coletiva. Segundo o autor, a expressão Estado tem várias aceções:

“Na primeira – aceção internacional, trata-se de um Estado soberano, titular de direitos e obrigações na esfera internacional; na segunda aceção constitucional, surge o Estado como comunidade de cidadãos que, nos termos do poder constituinte qua e si própria atribui uma determinada forma política para prosseguir os seus fins internacionais; na terceira aceção administrativa, o Estado e a pessoa coletiva que no seio da comunidade nacional desempenha, sob a direção do governo a atividade administrativa.”
(Freitas do Amaral, 2014, p. 211)

Tendo estabelecido na CRP que Portugal é um Estado de direito, com uma realidade sociológica e política bem definida, assente nas instituições democráticas e na sociedade civil, a sua organização repousa na «medida do direito» (democrático, atenta a respetiva legitimação), para quem o direito deve ter sido como uma forma de ordenação racional e vinculativa de uma comunidade organizada. (Canotilho & Vital Moreira, 2007; Seara et. al., 2013)

Na sua estrutura, o Estado pode ser distinguido de três formas, a saber;

- Estado unitário
- Puro ou centralizado: o poder é exercido exclusivamente por órgão central, atuando em todas as áreas (e.g. o Vaticano).
- Descentralizado administrativo e politicamente - além de cumprir as ordens emanadas pelo governo central, os órgãos administrativos têm opção de escolha entre as melhores medidas serem tomadas.

2.2.1. Portugal como um Estado unitário

O termo Estado unitário surgiu pela primeira vez na Constituição de 1911, apesar de todas as Constituições portuguesas³ o consagrassem, a exceção da Constituição de 1822 que traçou uma estrutura diferente e imperfeita, um Estado composto na forma de União Real entre Portugal e o Brasil.

Na atual Constituição Portuguesa, no seu Artigo 6º, está consagrado que o Estado português é um Estado unitário. Desta forma, é formado por um único Estado, e existe um único centro de decisão política, um único ordenamento jurídico-constitucional, um só poder político para todo território nacional.

Note-se que o Artigo 6º, nº 1 da CRP é claro quando define que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização da administração pública”.

Contudo, o Estado unitário apresenta-se como uma forma de Estado na qual o poder encontra-se organizado num único ente interestadual. Em outras palavras, é o Estado

³ A referir que Portugal já teve seis constituições, três no período monárquico e outras três no período republicano, nomeadamente: Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822; Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa de 1826; Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1838; Constituição Política da República Portuguesa de 1911; Constituição da República Portuguesa de 1933; e Constituição da República Portuguesa de 1976.

centralizado, cujas partes que o integra estão a ele vinculadas, não tendo, assim, qualquer autonomia. No entanto, na sua organização e funcionamento, no contexto de um Estado de Direito Democrático, Portugal respeita:

1. o princípio da autonomia das autarquias locais;
2. a descentralização democrática da Administração Pública;
3. o regime autonómico insular.

Desta forma, consoante Miranda (2007), vemos que o Estado Português continua unitário, sem embargo de ser também descentralizado, ou seja, capaz de distribuir funções e poderes de autoridade por comunidades, outras entidades e centros de interesses existentes no seu seio.

2.3. Carta Europeia da Autonomia Local

A Carta Europeia da Autonomia Local – CEAL - foi assinada no Conselho da Europa em junho de 1985. Surgiu de uma convenção internacional promovida pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, após o fim da II Guerra Mundial, em defesa da autonomia local. Em Portugal foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República nº 28/90, de 23 de outubro, segundo o Artigo 8º, nº 2, da CRP.

Este foi e continua a ser um documento importante na definição do poder local como resolução fundamental das democracias europeias. Em Portugal, a CEAL tornou-se a principal fonte de direito internacional do Direito das Autarquias Locais, tratada pela doutrina e invocada pela jurisprudência. A CEAL trouxe consigo várias inovações para o poder local e a própria definição de autonomia local, tal como mencionámos na subsecção 2.1.

Segundo Oliveira, C. (2013, p. 101), a CEAL é “(...) o primeiro instrumento jurídico multilateral que define e que garante os princípios da autonomia local [constituindo esta] um dos pilares da democracia que o Conselho da Europa tem por missão defender e desenvolver.”

A CEAL reconhece que a autonomia local é um pré-requisito da democracia local. Assim, no seu Artigo 3º, nº 1 mostra a importância das autarquias locais com um papel fundamental no regime democrático, sendo que os cidadãos têm um papel ativo na gestão dos assuntos públicos, sendo-lhes reconhecido o direito de participação nestes assuntos que melhor serão exercidos ao nível local, e permitindo a concretização da democracia local.

A CEAL confirma ainda uma independência regulamentar às autarquia locais estabelecendo que “(...) dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm total liberdade de

iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade”, e apresentando um critério orientador das atribuições transmitidas às entidades locais ao determinar que “(...) regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos”. (CEAL, Artigo 4º)

Com base Artigo 11º da Carta Europeia da Autonomia Local, as autarquias locais têm o direito de exigir o respeito à sua autonomia local e a concretização efetiva dessa mesma. Sobre os direitos das autarquias locais, vemos em Freitas do Amaral (2010, p. 492), que no seio da autonomia local existem três direitos substanciais, nomeadamente:

“O direito e capacidade efetiva de regulamentação e gestão na égide da sua responsabilidade e no interesse das populações abrangidas numa autarquia local, parte dos assuntos públicos; o direito de regulamentação acerca da aplicação de normas e planos nacionais às situações locais; direito de participação na delimitação das políticas públicas nacionais; o direito de partilha como Estado ou com a Região das decisões que digam respeito a matérias de interesse comum.”

É relevante ter em conta, ainda, o Direito à organização própria e o Direito às competências próprias para por meio dos seus órgãos representativos prosseguirem os interesses regionais (Alexandrino 2009).

Por fim, importa destacar que a CEAL se tornou muito importante para o poder local europeu, tendo contribuído para a construção de um poder local democrático em vários países, mesmo nos quais existam dinâmicas políticas que pudessem perturbar a aplicação da Carta, sendo assim assinalável o sucesso e a influência que teve, e ainda tem. A CEAL 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. (*Concil of Europe*, 2013)

2.4. Princípio Conformadores da Autonomia Local

2.4.1. Princípio da autonomia local

“A constituição portuguesa de 1976, bem como a generalidade das constituições dos países democráticos consagram o princípio da autonomia local, mas o entendimento do sentido e alcance deste princípio tem variado conforme as épocas históricas e conforme os regimes políticos, e mesmo na atualidade não há unanimidade de opiniões acerca do assunto”. (Freitas do Amaral, 1996, p. 489)

O princípio da autonomia das autarquias locais, está explícito na CRP, Artigo 6º, nº 1, que nos orienta numa obrigação na existência de autarquias locais, tornando-se um elemento, da própria organização democrática da Estado. A existência de autarquia locais decorre não só do princípio da unidade do Estado, mas, também, do princípio do Estado de Direito, outro princípio estruturante da Constituição da República Portuguesa.

É relevante considerar que o princípio da autonomia local está relacionado com o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado na CRP, Artigo 1º “Portugal é uma República soberana baseada na dignidade da pessoa humana”. A dignidade da pessoa humana é um dos elementos relevantes do princípio do Estado de Direito. Um Estado de Direito só pode assumir-se enquanto tal se assegurar uma proteção efetiva da dignidade da pessoa humana.

Assim, de acordo com Freitas do Amaral (1996, p. 427-428), o princípio da autonomia local enuncia os seguintes direitos:

- i) “O direito e a capacidade efetiva de as autarquias regulamentarem e gerirem, conforme a lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte essencial dos assuntos públicos (Carta Europeia da Autonomia Local, artº 3º, nº 1): domínio reservado.
- ii) O direito de participarem na definição das políticas públicas nacionais que afetam os interesses próprios das respectivas populações.
- iii) O direito de partilharem com o Estado ou com a região as decisões sobre matérias de interesse comum (pelas formas mais adequadas: audiência prévia, parecer vinculativo, co-decisão, direito de veto, etc.).
- iv) O direito de, sempre que possível, regulamentarem a aplicação das normas ou planos nacionais por forma a adaptá-los convenientemente às realidades locais. É assim que, por exemplo, os municípios têm, em Portugal, o direito de elaborar os seus próprios planos urbanísticos, dentro dos parâmetros fixados pelos planos nacionais e regionais de ordenamento do território, se os houver.”

2.4.2. Princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade, aparece oficialmente na nossa constituição com a revisão constitucional de 1997, e atesta que o Estado deve privar todas as matérias que encontrem melhor resolução nos níveis administrativos inferiores a si. Foi consagrado, pela Carta Europeia da Autonomia Local, segundo o qual “(...) o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos” e “(...) a atribuição de uma responsabilidade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia” – artigo 4º, nº 3. Este princípio está explícito na CRP, Artigo 6º, nº 1, constituindo um importante critério de repartição de poderes entre entidades administrativas de natureza distinta, em virtude de uma organização administrativa

descentralizada e com autonomia. Contudo, os assuntos podem ser resolvidos ao nível das regiões autónomas ou das autarquias locais, de maior proximidade com os cidadãos, não devem ser resolvidos pelo Estado.

No que define administração autónoma, a subsidiariedade pode destacar-se em dois sentidos, a saber: “1º No contexto da separação vertical de poderes entre o Estado-administração e as autarquias locais; 2º a propósito da repartição de atribuições e competências entre os diferentes níveis de autarquias locais”. (Miranda, 2007, p. 451)

Conforme Oliveira, C. (2013, p. 80), o princípio da subsidiariedade não atua apenas ao nível das relações entre o Estado e as autarquias locais e regiões autónomas, mas, igualmente, dentro destas, de modo que as tarefas que possam ser melhor prosseguidas ao nível das freguesias não devam ser confiadas aos municípios, também aquelas que possam ser bem resolvidas pelos municípios não devem ser atribuídas às regiões autónomas.

Já para Canotilho (2007, p. 707-718) este princípio é considerado “(...) 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), nos quais tendencialmente a sua preferência deve caminhar “(...) a favor do âmbito mais próximo da cidade”.

2.5. Administração local autárquica - autarquias locais no direito português

A administração local autárquica não se confunde com administração local do Estado: “Em sentido subjetivo ou orgânico é o conjunto das autarquias locais. Em sentido objetivo ou material é a atividade administrativa desenvolvida pelas autarquias locais” (Freitas do Amaral, 1996, p. 417).

Cumprе sublinhar que o poder democrático é um dos elementos da organização do regime democrático português. Segundo a CRP, Artigo 235º, nº 1, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais. Neste aspeto, segundo Freitas do Amaral (1996, p. 422), “A existência de autarquias locais e o reconhecimento da sua autonomia face ao poder central, fazem parte da própria essência da democracia, e traduzem-no no conceito jurídico-político de descentralização”. Assim, continua, “Onde quer que haja autarquias locais, enquanto pessoas coletivas distintas do Estado, e dele juridicamente separadas, poderá dizer-se que há descentralização em sentido jurídico.”

Conforme o Artigo 235º, nº 1, da Lei Fundamental, a organização democrática do

Estado português depende da existência de autarquias locais, integrando a autonomia local no elenco dos limites materiais da revisão da Constituição, Artigo 290º, reforçando, deste modo, a sua garantia constitucional.

Ainda na leitura do Artigo 235º da CRP, vemos que este determina que: “1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais; 2. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

Entretanto, note-se que segundo Freitas do Amaral (1996, p. 418), o nº 2 do Artigo 235º da CRP carece de alguns esclarecimentos:

Em primeiro lugar, não se diz na constituição, embora seja verdade, que as autarquias locais são pessoas coletivas públicas; depois, a constituição indica que as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais. Isto significa que assentam sobre a fração do território. Assim, por exemplo o município de Lisboa ou da freguesia do Campo Grande são pessoas coletivas que se definem em função de uma certa parcela do território; por outro lado, as autarquias locais respondem a necessidade de assegurar a prossecução dos interesses próprios de um certo agregado populacional, justamente aquele que reside nessa fração de território. É por isso que alguns lhes chamam, e bem pessoas coletivas de população e território, porque e nestes dois aspetos – população e território – que esta a essência do conceito e autarquia local.

Caetano (1991, p. 190-191) destaca que a «autarquia local» procedente de Itália, no princípio do século XX, tendo conhecido generalização pela Constituição de 1933, chega ao nosso ordenamento jurídico com uma destinta da autonomia. Explica, ainda, que a “(...) autarquia local não pode ser considerada um meio de administração indireta do Estado-administração porque não prosseguem fins do Estado e, antes interesses próprios das populações respetivas, mas não acolhe no conteúdo da noção a eleição dos órgãos destas pessoas coletivas públicas”.

Nesse sentido, vemos que as autarquias locais são um elemento fundamental da organização do Estado democrático e uma realidade histórico-administrativa anterior à Constituição de 1976 e ao liberalismo constitucional, contudo não constituem apenas um poder administrativo burocrático, devem considerar-se como um poder democrático constitucional (Sousa, N., 2017).

Esta assenta sobre o princípio da descentralização administrativa, consagrado no nº 1, Artigo 6º e no Artigo 237º da CRP, bem como nos Artigos 1º e 2º da LQRA, e no princípio da autonomia local, que a CEAL consagrado no nº 1 do seu Artigo 3º como o “(...) direito e

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”

Para Caupers & Eiró (2009), as autarquias são pessoas coletivas públicas de base territorial correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, que asseguram a prossecução de interesses comuns resultantes da proximidade geográfica, mediante a atividade de órgãos próprios representativos das populações.

Importa salientar que as autarquias locais não fazem parte do Estado, e não pertencem ao Estado, ao contrário, são entidades independentes e completamente distintas do Estado, embora possam ser fiscalizadas, controladas ou subsidiadas.

Segundo Freitas do Amaral (1996), as autarquias locais não são instrumentos da ação de administração estadual indireta, pois desenvolvem uma atividade administrativa própria, e não uma atividade estadual, ainda que indireta, por isso pertencem a administração autónoma.

Isto deu-se a partir 1976, quando as autarquias locais se tornaram entidades autónomas do Estado, com especificidades suficientes para justificar uma existência protegida da ingerência do Poder Central. Os conceitos de «autarquia local» e de «autonomia» são, desse modo, indissociáveis, coexistindo numa relação de interdependência. Ao identificar-se, na organização do Estado, um conjunto de interesses públicos próprios e específicos das populações locais, a autonomia das autarquias locais é encarada como o direito e a capacidade efetiva de regulamentar e gerir, sob a sua responsabilidade e com vistas à satisfação dos intentos e necessidades das populações, uma parte dos assuntos públicos. (XXII Congresso da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, 2015)

Conforme afirmam Costa & Rodrigues (2007), as autarquias locais apesar de serem autónomas, também são afetadas pelas opções da administração central. Nesse sentido, de acordo com Machado (1982, p. 15)

“(…) a existência da autarquia local pressupõe a existência de um interesse coletivo próprio, diferente do interesse geral do Estado, uma vontade coletiva diferente da vontade geral dos cidadãos do Estado, com representantes diferentes dos do interesse nacional e da vontade nacional geral.”

2.6. Sistema português de autarquias locais

Até 1976 eram autarquias locais as freguesias, os concelhos e os distritos. Com a Constituição de 1976 manteve-se a freguesia e o concelho, que passou a denominar-se município. O distrito deixou de ser autarquia e converteu-se numa mera circunscrição administrativa que tende a desaparecer:

- Mantem-se a freguesia como autarquia inframunicipal;
- prevê a criação, no futuro, de uma nova autarquia supramunicipal, designada região.

Segundo resulta o Código Administrativo (CA) são autarquias locais no continente metropolitano os concelhos, as freguesias e os distritos (Artigos 13º, 14º, 196º e 284º).

“(…)as autarquias locais são pessoas coletivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados dos residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes.” (Oliveira, A. 2013, p. 128)

Contudo, note-se que no Arquipélago da Madeira as freguesias não são autarquias locais (Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes, Artigos 123º e seguintes). No ultramar só os concelhos e freguesias são autarquias locais (Lei Orgânica do Ultramar, bases L a LIII).

Importa sublinhar que no nº 1 da base LI da Lei Orgânica do Ultramar, o texto mais explícito sobre a matéria no nosso direito positivo, “(…) os concelhos e as freguesias constituem pessoas coletivas de direito público com autonomia administrativa e financeira que a lei atribuir”. A sua personalidade jurídica mantém-se mesmo quando geridos pelos órgãos transitórios ou supletivos a que se refere a base anterior.

Em suma, o sistema português de autarquias locais compreende atualmente as freguesias e os municípios, devendo, contudo, evoluir para um sistema composto por freguesias, municípios e regiões administrativas.

2.7. Elementos essenciais da autarquia local

São considerados elementos essenciais das autarquias locais: o território, o agregado populacional, os interesses comuns, e os órgãos representativos, sobre os quais passaremos a falar mais ao pormenor.

a) Território – “O território é um elemento do Estado, assim sendo, é um requisito da

existência do Estado”. (Miranda, 2004, p. 23)

Para Freitas do Amaral (1996) é um elemento da maior importância no conceito de autarquia local, tanto que as autarquias se definem como “pessoas coletivas territoriais, segundo a expressão da constituição, ou seja, noutra terminologia como “pessoas coletivas de população e território”.

O território autárquico é uma parte do Estado, e essa parte chama-se circunscrição administrativa. Contudo, este desempenha uma tripla função relativamente à autarquia:

- Desempenha a função de identificar a autarquia. Os municípios, as freguesias, as regiões não são identificáveis senão através do nome da circunscrição em que assentam, ou do nome da respetiva sede, por exemplo: o município do Porto, a freguesia de Fátima, e no futuro, a região do Algarve.
- O território da autarquia tem a função de definir população respetiva, isto é, o agregado populacional cujos interesses vão ser prosseguidos pela autarquia local.
- E, por último, o território desempenha o papel de delimitar as atribuições e as competências das autarquias e dos seus órgãos, em razão do lugar. Estes órgãos só têm competências em função da área a que dizem respeito, cada um só pode atuar relativamente a porção do território que lhe está afeta (e.g. A Câmara Municipal da Amadora não pode expropriar terrenos no território da Câmara Municipal de Lisboa, e vice-versa).

b) Agregado populacional – este tem uma grande importância, porque é em função dele que se definem os interesses a prosseguir pela autarquia e, também, porque a população constitui o substrato humano da autarquia local. Os residentes no território da autarquia constituem a sua população. Freitas do Amaral (1996) destaca que antigamente chamavam-se aos residentes de uma autarquia local os vizinhos, justamente porque as autarquias locais surgiram do fenómeno da vizinhança. Hoje, essa expressão caiu em desuso e, para o município, costuma utilizar-se a expressão munícipes-residentes que formam o substrato humano do município. Cumpre destacar que não se usam expressões equivalentes nem para os habitantes da freguesia, nem para os da região.

c) Interesses comuns – a administração pública tem como objetivo a prossecução do interesse público assim no Artigo 266º, nº 1 da Constituição determina-se que “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente

protegidos dos cidadãos.” Para Miranda (2004), o interesse público está relacionado com a prossecução do bem comum, com o bem-estar geral de pessoas e comunidades, não é, contudo, um conceito imutável e atemporal.

Este elemento, consiste nos interesses comuns das populações. Estes servem de fundamento à existência das autarquias locais, as quais se formam para prosseguir os interesses privativos das populações locais, resultantes do facto de elas conviverem numa área restrita, unidas pelos laços da vizinhança. A existência destes interesses comuns está consagrada no Artigo 235º, nº 2 da Constituição da República Portuguesa, que determina que “(...) as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

d) Órgãos representativos – o quarto elemento do conceito de autarquia local é a existência de órgãos representativos das populações. A autarquia local tem de ter órgãos locais que prossigam os interesses das pessoas e que sejam representativos da população. Não há, em rigor, autarquia local quando ela não é administrada por órgãos representativos das populações que a compõem. Os órgãos representativos deverão, por isso, serem eleitos em sufrágios locais ou eleições autárquicas. É assim que, nos regimes democráticos, os órgãos das autarquias locais são eleitos em eleições livres pelas respetivas populações.

É através de eleição que são escolhidos os representantes das populações locais para exercerem a função de órgão das autarquias locais e por isso estes se chamam órgãos representativos. Só nesta medida se pode dizer que são as próprias populações locais a administrarem-se a si mesmas.

Capítulo III - Regime jurídico das autarquias locais

O sistema português de autarquias locais compreende atualmente as freguesias e os municípios, devendo, contudo, evoluir para um sistema composto por freguesias, municípios e regiões administrativas. Cada uma das autarquias locais está dotada de órgãos próprios: na freguesia, a junta de freguesia e a assembleia de freguesia; no município, a câmara municipal, a assembleia municipal (AM) e o presidente da câmara municipal.

3.1. Freguesia

Foi criada como autarquia local em 26 de novembro de 1830, deixou de o ser em 16 de maio de 1832 (através do decreto Nº 23), depois voltou a sê-lo em 25 de abril de 1835, para ser extinta pelo código administrativo de 1842.

No Código Administrativo (CA) de 1936-40, “(...) a freguesia era definida como o agregado de família que, dentro do território municipal, desenvolve uma ação social comum por intermédio de órgãos próprios”. (Freitas do Amaral, 1987, p. 513)

Para além da freguesia ser considerada pessoa coletiva, o CA de 1936-40 caracterizava-a por três elementos fundamentais, a saber: (i) a freguesia tratava-se de um agregado de família - o elemento essencial que se compunha a freguesia, eram as famílias que eram consideradas como órgãos da administração da freguesia, ou órgãos da administração paroquial (CA, Artº 197º); (ii) em segundo lugar, para Freitas do Amaral (1987), a definição do CA ligava o elemento humano da freguesia ao território municipal, esta referência à inserção das freguesias no território municipal era importante, porque acentuava o caráter inframunicipal da freguesia. Aliás, esta conceção estava de acordo com o Artigo 1º do CA, no qual se dizia “(...) o território do continente divide-se em conselhos que se formam de freguesia e se agrupam em distritos” (Freitas do Amaral, 1987, p. 513); os conselhos apareciam, pois, como organismos formados por freguesias, estas eram elementos da própria essência do município, com caráter não só inframunicipal, mas também sub-municipal; (iii) por último, a definição do CA que “(...) as freguesias desenvolvem uma ação social comum” (Freitas do Amaral, 1987, p. 514), acentuava, portanto, as funções sociais da freguesia, ou as funções da freguesia no domínio dos assuntos sociais.

Com a Revolução de 25 de abril, as freguesias sofreram profundas alterações, principalmente quanto à sua autonomia, passando a constituir atribuições das freguesias: a segurança, a ação social, o ordenamento rural e urbano, o abastecimento público, a salubridade, os cuidados primários de saúde, a infância, a cultura, os tempos livres, o desporto

e o ambiente.

Para Freitas do Amaral (1987, p. 507) “(...) a freguesia é a autarquia local que visa a prossecução dos interesses próprios da população residente na circunscrição paroquial”. A paróquia e a freguesia podem ser usadas em sinonímia para referir a circunscrição administrativa que serve de base territorial a esta autarquia local. Nabais (2007) faz reparar que 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.

A partir de 1878, a freguesia viria a constituir a autarquia local. Com a Constituição da República de 1976 a freguesia ganhou, verdadeiramente, um novo impulso ao ser concebida como autarquia local próxima das populações, e através do qual foi possível colocar em prática o fenómeno de descentralização territorial, a que o legislador constituinte comprometeu-se alcançar. (Freitas do Amaral, 1987)

Já em termos jurídicos a freguesia é uma pessoa coletiva pública de população e território – autarquia local, dotada de órgãos representativos que no âmbito do território municipal em que se insere, visam a prossecução de interesses comuns próprios da população residente na respetiva circunscrição. (CRP, Artigo 236º)

3.1.1. Importância da freguesia

As freguesias apesar de terem passado por uma fase em que não era facilmente perceptível o seu papel, assumem agora um papel relevante junto da população, principalmente em zonas nas quais os municípios tenham grandes dimensões, nos quais as acessibilidades aos mesmos não sejam as melhores, ou em que as populações, dadas as suas características, conseguem que as suas necessidades sejam melhor satisfeitas através das freguesias, concretizando os pressupostos da descentralização administrativa.

Segundo Freitas do Amaral (1996), a freguesia, enquanto autarquia local na nossa atual administração pública e escassa, dispõe de pouco meios humanos, e meios financeiros e, praticamente, sem nenhum meio técnico. Assim, as freguesias, não passam de meras delegações dos municípios, e vivem praticamente apenas dos subsídios que as câmaras municipais lhes possam dar. Importa referir que quase todas as funções específicas das freguesias desapareceram, com isto, as principais funções de assistência social passaram para o Estado (Ministério de Trabalho e de Segurança Social). Já algumas funções eclesásticas que ainda tinham no código de 1936-1940 também desapareceram; além disto, certas funções que

possuíam no domínio da agricultura passaram também para o Estado (Ministério da Agricultura).

Quanto às funções policiais importantes exercidas pelos regedores no âmbito da freguesia, já no antigo regime tinham desaparecido quando os regedores deixaram de ser órgãos da freguesia e foram transformados em órgãos municipais, embora atuando no âmbito da freguesia; atualmente não existem (foram extintos e as suas funções passaram para o Estado através da Polícia de Segurança Pública - PSP e da Guarda Nacional Republicana - GNR).

Desta forma, tudo o que resta para as freguesias é muito pouco: subsistem algumas funções importantes ao domínio do recenseamento eleitoral, mas essas funções são exercidas na direta dependência das câmaras municipais e os seus presidentes. Por conseguinte, as freguesias são hoje autarquias locais de escassa importância e significado: “(...) as freguesias não passam, no nosso sistema, de meros prolongamentos dos municípios e vivem apenas dos subsídios que as câmaras municipais lhes possam e queiram dar”. (Saleiro, 2017, p. 83) Para Nabais (2007) as freguesias servem basicamente como estruturas da descentralização (personalizadas) dos serviços municipais.

Segundo Freitas do Amaral (2016), hoje em dia um grande número de freguesias pode alcançar do Estado verbas satisfatórias, com as quais possam construir boas sedes para o funcionamento dos importantes serviços, uma vez que a sua ação tem sido reforçada e ampliada, em particular nas áreas da educação, cultura popular, e, sobretudo, assistência social. Isso acontece tanto nas freguesias rurais, quanto nas grandes freguesias urbanas.

3.1.2. Classificação e atribuições das freguesias

As freguesias estão sujeitas a duas ordens de classificação em face da nossa lei. Primeiro, são classificadas freguesias urbanas e freguesias rurais. De acordo com o Artigo 4º do CA, as freguesias serão urbanas, se estiverem incluídas na área de um município urbano, e serão rurais, se estiverem incluídas na área de um município rural. A outra classificação das freguesias atende à sua dimensão populacional e agrupa-se em freguesias de 1ª ordem, freguesias de 2ª ordem e freguesias de 3ª ordem.

As atribuições das freguesias estão contidas, de forma circunstanciadas, nos Artigos 2º e 15º da Lei das Autarquias Locais e nos Artigos 253º e 254º do Código Administrativo.

Para Rebelo de Sousa (1994/95, p. 409-410) essas atribuições são de várias naturezas, nomeadamente:

1. “Natureza eleitoral, respeitando ao recenseamento eleitoral e, mais genericamente, aos procedimentos eleitorais políticos e administrativos (Artigo 253, nº1);
2. administração de bens próprios e sob a sua jurisdição, envolvendo, nomeadamente, as águas públicas e os bens, pastos e frutos de logradouros comuns (LAL, Artigo 2º, nº 1, alínea a e Artigo 15º, nº 1, alínea j e CA, Artigo 253º, nº 3, 4, 5 e 6);
3. desenvolvimento com relevo para os caminhos não municipais, para os gados e para as matas e arvoredos nos terrenos paroquias (LAL, Artigo 2º, nº 1, alínea b e Artigo 15º, nº 1, alínea j CA, Artigo 25º, nº 7, 8, 9 e 10);
4. abastecimento público, em especial quanto a fontes e mercados paroquiais (LAL, Artigo 2º, nº 1, alínea c e CA, Artigo 53º, nº 9 e nº 15);
5. salubridade e saneamento básico, com destaque para os cemitérios existentes na área da freguesia (LAL, Artigo 2º, nº 1, alínea d e CA, Artigo 253º, nº 11);
6. saúde, a título excecional, para expostos desvalidos e abandonados, em caso de calamidade pública (LAL, Artigo 2º, nº 1, alínea e CA, Artigo 254º, nº 5 e 6);
7. educação e ensino no apoio nos estudantes sem recursos (LAL, Artigo 2º, nº 1, alínea f e CA, Artigo 254º);
8. proteção à infância, à terceira idade, e assistência social, em geral (LAL, Artigo 2º, nº 1, alínea g e CA, Artigo 253º, nº 2 e nº 12 e Artigo 254º);
9. cultura, tempos livres e desporto, através da administração e conservação dos templos e recheio, e do apoio à fundação e existência de instituições particulares de interesse público (LAL, Artigo 2º, nº1, alínea h e CA, Artigo 253º, nº 12 e nº 13);
10. defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional, nomeadamente por via regulamentar (LAL, Artigo 2º, nº 1, alínea i e Artigo 15, nº 1, alínea q)”.

Para além dessas atribuições, a freguesia pode receber outras, delegadas pelo município, com aceitação pela junta de freguesia e ratificação pela assembleia da freguesia (DL nº 77/84, Artigo 11º e LAL, Artigo 15º, nº 1, alínea r e Artigo 270º, nº 1, alínea t).

Por sua vez, as freguesias podem, por deliberação da respetiva assembleia, delegar tarefas administrativas nas organizações de moradores, desde que não envolvam o exercício de poderes de autoridade. (CRP, Artigo 248º)

3.1.3. Órgãos da Freguesia

Rebello de Sousa (1994/95) mostra que os órgãos da freguesia previstos na CRP, Artigo 245º são os seguintes:

- a) órgão deliberativo e representativo dos habitantes – assembleia de freguesia;
- b) órgão executivo - junta da freguesia.

Segundo Freitas do Amaral (1987), o sistema eleitoral relativo a estes órgãos

funciona em dois graus: primeiro, os eleitores elegem os membros da assembleia de freguesia; estes, por sua vez, no âmbito da assembleia, elegem a junta de freguesia. A junta de freguesia é, pois, designada por eleição indireta.

3.1.3.1. Assembleia da Freguesia

A assembleia da freguesia é eleita pelos cidadãos eleitores residentes na área da freguesia (LC nº1/82, Artigo 246º, nº 1). Podem apresentar candidaturas para eleição da assembleia de freguesia, além dos partidos políticos, outros grupos de cidadãos eleitorais, nos termos estabelecidos pela lei (LC nº1/82º1/82, Artigo 246º, nº 2).

Na LAL, Artigo 15º estão contempladas as funções da assembleia de freguesia:

- a) função eleitoral – eleger a junta de freguesia;
- b) função de fiscalização – a assembleia acompanha a atividade da junta, controlando e superintendendo o seu funcionamento;
- c) função de orientação geral – no exercício desta função compete à assembleia discutir os orçamentos e as contas, estabelecer normas gerais, aprovar regulamentos, lançar tributos, etc. Na competência das assembleias da freguesia incluem-se, pois, poderes tributários e poderes regulamentares;
- d) função decisória – consiste em decidir os casos concretos mais importantes que, em virtude da sua relevância, a lei reserva para a assembleia, não os deixando a competência da junta de freguesia.

3.1.3.2. Junta da freguesia

A junta da freguesia é o corpo administrativo da freguesia, e é constituída por um presidente, a pessoa que tiver encabeçado a lista de mais votada para a assembleia de freguesia, e por um certo número de vogais.

Esta é, ainda de acordo com a CRP, o órgão executivo da freguesia, sendo eleita por um escrutínio secreto pela assembleia de freguesia, entre os seus membros (CRP, Artigo 247, nº 1).

Modalidades da junta de freguesia quanto à sua composição (LAL, Artigo 23º):

- “a) freguesia com menos de 5000 habitantes – junta da freguesia e composta apenas por 3 membros – presidente, secretário e tesoureiro;
- b) freguesia entre 5000 e 20000 habitantes: junta de freguesia e composta por 5 membros – presidente, secretário, tesoureiro e dois vogais;
- c) freguesias com mais de 20000 habitantes: junta de freguesia e composta por 7 membros – presidente, secretário, tesoureiro e 4 vogais”.

Para Freitas do Amaral (1987) a junta da freguesia é um órgão de funcionamento regular, pois como estabelece o Artigo 24º da LAL, reúne-se ordinariamente sempre que necessário.

Quanto à competência da junta da freguesia, dispõe o Artigo 27º da referida lei:

- “a) competência executiva – compete à junta assegurar a execução das deliberações da assembleia de freguesia, bem como à execução das leis regulamentos e planos aplicáveis;
- b) competência de estudos e propostas à assembleia de freguesia – a junta deve estudar os problemas da freguesia e propor soluções para eles;
- c) competência de gestão da autarquia – cabe à junta assegurar a gestão regular dos bens, serviços, pessoal, finanças e obras a cargo da freguesia;
- d) competência regulamentar, existente excecionalmente, em matéria de disciplina dos serviços da freguesia”.

Importa sublinhar que o presidente da junta tem, por sua vez, competências próprias: é membro da junta, mas é também um órgão executivo das deliberações da própria junta, como estabelece o Artigo 28º da LAL.

3.2. Município

A Constituição de 1976 não nos dava, na sua redação inicial, uma noção de município. limitava-se a declarar no Artigo 249º que “(...) os conselhos existentes são os municípios previstos na constituição (...)”, preceito que foi revogado em 1982 por não ser mais necessário. (Freitas do Amaral, 1996, p. 451)

Os municípios são autarquias locais conceituados constitucionalmente. A CRP integrou os municípios na organização democrática do Estado, estes são considerados a base primordial da organização administrativa autárquica e, devido também a toda a sua presença ao longo da história, tendo tornado Portugal num país tradicionalmente municipalista.

É considerada uma entidade que desenvolve competências junto da respetiva população. Enquanto entidades mais próximas dos cidadãos, os municípios são as entidades que visam promover o desenvolvimento económico, social e cultural do seu território, e, por isso, a lei atribui-lhes competências que permitam promover o seu desenvolvimento (Rebello de Sousa, 1994/95; Freitas do Amaral, 1996). Para Rebello de Sousa (1994/95, p. 421), “(...) o município, ou seja, a autarquia local que visa prossecução dos interesses próprios da população residente na circunscrição conselheira”.

Em Portugal contabilizam-se 308 municípios, que têm a sua génese nas reformas

liberais introduzidas na primeira metade do século XIX. Para algumas teorias o município constitui uma mera criação do Estado através da lei. Por outro lado, outras opiniões assinalam que o município existiu antes do Estado não sendo, por isso, produto de criação de nenhuma lei política. Para Caetano (2016) os municípios não podem ser concebidos como uma criação do Estado, como entes que este tenha instituído, e aos quais tenha atribuído certos poderes. O Estado limita-se a reconhecer o município como formação histórica cuja anterioridade encontra fundamento em fatores de diversa natureza.

Historicamente os municípios "(...) existem antes e independentemente do Estado" (Caetano, 2016, p. 193). A sua tradição histórica radica na autonomia de que dispõem perante o Estado, dada a anterioridade da sua existência. Segundo Sousa, A. (1993), o município ou conselho, sempre constituiu a instituição local de maior relevo, perpetuando a sua existência, independentemente do regime político: monárquico, ditatorial, liberal, democrático, da forma mais ou menos institucionalizada, ou do maior pendor centralizador vigente em cada momento. Embora historicamente o município seja anterior ao Estado, a sua própria existência é condicionada, porque a lei pode livremente extingui-lo ou modificar os seus limites territoriais.

Em 1977, na primeira LAL, Artigo 38º continha uma definição de município, qual seja: "(...) o município é a pessoa coletiva territorial, dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios da população na respetiva circunscrição". Para Freitas do Amaral (1987) esta definição não anda muito longe da realidade, mas não se nos afigura a melhor, já porque não faz referência a um dos aspetos mais significativos do conceito de município. A circunstância de ele constituir uma pessoa coletiva pública, já porque não o caracteriza como autarquia local, já porque deixa na sombra o facto de a população cujos interesses os municípios visam prosseguir ser a população residente na circunscrição municipal ou concelhia, omitindo o elemento residência, que nos parece essência. Conforme Franco (como citado por Rebelo, 2007, p. 157), os municípios são a "autarquia-paradigma" e são as que dispõem de maior autonomia e capacidade de autossustentação, enquanto que as freguesias estão longe de atingir o mesmo objetivo dos municípios. Cumpre sublinhar que os municípios e as freguesias são considerados independentes e autónomos, apesar de que o seu vínculo esteja mais reforçado pelo facto de uma parte dos elementos da assembleia municipal ser composta pelos presidentes das juntas de freguesia. (CRP, Artigo 251º, como citado em Flórido, 2019, p. 9)

É importante que se diga que o conceito de município contém dois defeitos: por um

lado, um concelho ou município não é apenas um agregado de pessoas físicas, mas uma pessoa coletiva; por outro lado, não basta dizer que os interesses comuns aos residentes na circunscrição concelhia ou municipal são prosseguidos por órgãos próprios, é necessário, ao menos num regime democrático, sublinhar que esses órgãos são representativos da população residente por ela eleitos.

Concluimos, perante a nossa lei, que de facto, a melhor definição será: “(...) o município é a autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos”.

A partir dessa definição temos a caracterização do município como sendo uma pessoa coletiva pública, do tipo pessoa coletiva da população e do território. Em Portugal os termos conselho e município têm sido considerados sinónimos. O conselho e a autarquia local que tem por base territorial a circunscrição municipal (Freitas do Amaral, 1996). “Os municípios são (...) não só expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, mas constituindo também uma estrutura de poder político: o poder local” (Canotilho & Vital Moreira, 2007, p. 252)

Note-se que as atribuições dos municípios estão previstas na LAL nº 2 do Artigo 1º, precisamente na LQ. Este último diploma procedeu a uma enumeração taxativa das atribuições dos municípios, pelo que daqui decorre a exclusão de quaisquer outras que aqui não estejam expressamente previstas.

Segundo a LQ, Artigo 2º, nº 5, o prosseguimento das atribuições e competências é feito nos termos fixados por lei e determina a concessão aos órgãos das autarquias locais, de poderes que lhes permitam atuar em diversas vertentes, cuja natureza pode ser:

- a) consultiva;
- b) de planeamento;
- c) de gestão;
- d) de investimento;
- e) de fiscalização;
- f) de licenciamento.

Decorre da LQ, Artigo 13º, n.º 1, que os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios:

- a) equipamento rural e urbano;
- b) energia;

- c) transportes e comunicações;
- d) educação;
- e) património, cultura e ciência;
- f) tempos livres e desporto;
- g) saúde;
- h) ação social;
- i) habitação;
- j) proteção civil;
- k) ambiente e saneamento básico;
- m) defesa do consumidor;
- n) promoção do desenvolvimento;
- o) ordenamento do território e urbanismo;
- p) polícia municipal e
- q) cooperação externa.

Mediante protocolo, o município pode transferir as tarefas inseridas no âmbito das suas atribuições para as freguesias. Esta delegação deve ser facultada a todas as freguesias que nisso tenham interesse, de acordo com o disposto na LQ, Artigo 13º, n.º 2.

3.2.1. Importância do município

Na opinião de Rebelo de Sousa (1994/95), o município é a autarquia mais importante, e representa um dos graus mais acentuados de autonomia em relação a administração do Estado.

Em conformidade com o supracitado autor, para Freitas do Amaral (1996) o município é, sem dúvida, a mais importante de todas as espécies de autarquia locais pelas seguintes razões:

- internacionalmente, o município é o único órgão que existe em todos os países, bem como é o tipo de autarquia que não tem a freguesia, o distrito ou a região;
- historicamente, o município é a única autarquia que, vindo já de antes da organização de Portugal como Estado, sempre se tem mantido na nossa organização administrativa como autarquia local;
- politicamente, é no município que se estrutura e se pratica a democracia local: o município é um autêntico viveiro de vocações políticas, e uma escola de formação

de quadros para a vida política nacional, além de ser um limite às tendencias tentaculares de onipotência do Estado e do poder central;

- economicamente, o conjunto da administração municipal chama a si a responsabilidade por um número muito significativo de serviços prestados à comunidade, por consideráveis investimentos públicos, nomeadamente equivalentemente coletivo, e por uma intervenção moderada, mas apreciável em certos circuitos económicos fundamentais e, de um modo particular, nos sistemas, de abastecimento público;
- financeiramente, a administração municipal movimenta uma percentagem significativa do total das finanças públicas, decerto ainda demasiadamente pequena, mas que se espera venha a aumentar;
- administrativamente, os municípios portugueses empregam mais de 50 mil funcionários;
- juridicamente, não se pode esquecer neste contexto que o direito administrativo português começou por ser um direito municipal, que todos os códigos administrativos portugueses têm sido leis de administração municipal, e que o próprio contencioso administrativo começou por ser, no século XIX, um contencioso meramente municipal, pois quanto a ação do poder central supunha-se suficiente, como garantia, a responsabilidade política do governo e dos seus membros perante o parlamento;
- doutrinalmente, enfim, é inegável que é ao nível municipal que joga e se pode testar a concessão do Estado, da democracia e do poder vigente em dado momento numa sociedade: centralização ou descentralização, predomínio do poder central ou afirmação de um autêntico poder local, estatismo ou regionalização, monolitismo ou pluralismo político, prioridade para o desenvolvimento da capital ou para o da província e do interior, etc.

3.2.2. Órgãos da administração municipal

Conforme estabelece a Constituição da República Portuguesa, Artigo 235º, n.º 2, bem como a LAL, os municípios detêm órgãos representativos, nomeadamente a assembleia municipal e a câmara municipal.

A CRP, Artigo 239º, n.º 1 estabelece que o órgão deliberativo do município é a **assembleia deliberativa** dotada de poderes deliberativos e um **órgão executivo colegial**.

Deste preceito constitucional decorre que o município dispõe de dois órgãos, um de natureza deliberativa (eleita por sufrágio universal, direto e secreto com um número variável de membros em função do número de habitantes), e outro de natureza executiva.

No município “(...) é órgão deliberativo a Assembleia Municipal; são órgãos executivos a Câmara Municipal (...) e o Presidente da Câmara Municipal” (Freitas do Amaral, 1996, p. 490). O Código Administrativo de 1936-1940, Artigo 15º, estabelecia que os órgãos do Município eram três: o Conselho Municipal, a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara Municipal, contudo este preceito foi revogado pela Constituição de 1976. Entretanto,

“A partir da revisão de 1989, desapareceu o conselho municipal. Define ainda a C.R.P que a câmara municipal tem de ser um órgão ‘colegial’ (Artigo 252º), embora consagre que o primeiro candidato da lista mais votado será o seu presidente. Entende, portanto, que o presidente não é um órgão representativo do município.” (Saleiro, 2017, p. 57)

A partir daqui o legislador consagrou o presidente da câmara como órgão municipal dotado de competências próprias. Segundo Miranda (2014), a figura do presidente enquanto órgão municipal não é inconstitucional. A questão não reside, portanto, na inconstitucionalidade da figura do presidente, mas sim na adequação constitucional da multidão das competências que a lei lhe tem vindo a atribuir e, mais ainda, no seu estatuto de independência perante a assembleia municipal e perante o próprio órgão (câmara) do qual emana.

O crescimento das competências do presidente nunca mais parou desde então. Este deixou há muito de ser um órgão apenas executivo, de acordo com a atual LAL o presidente da câmara continua a ser muito mais do que um simples órgão executivo do município (LAL, Artigo 35).

3.2.3. Assembleia municipal

Consoante Rebelo de Sousa (1994/95), o primeiro representativo do município é a assembleia municipal (CRP, Artigo 251) que é considerado o órgão superior deliberativo do município, perante o qual a câmara e o presidente respondem de acordo com o referido na CRP, Artigo 239º, nº 1.

Como definido na CRP, Artigo 251º “A assembleia municipal é constituída pelos presidentes das juntas de freguesia e por membros em número não inferior ao daqueles eleitos pelo colégio eleitoral do município”. Estabelece a LAL, Artigo 31º, nº 2, que o número de

membros eleitos diretamente não pode ser inferior ao triplo do número de membros que compõem a respetiva câmara municipal. Da conjugação destes dois preceitos legais resulta que a assembleia municipal é constituída por um número de eleitos que em regra é igual ao número de presidentes de junta de freguesia mais um, não podendo, no entanto, ser inferior ao triplo do número de membros da respetiva câmara municipal. Deste modo, o número de membros da assembleia municipal varia consoante o número de freguesias que integram o respetivo município.

3.2.3.1. Competências da assembleia

Está consagrado na LAL, Artigo 39º que a assembleia desempenha cinco funções próprias. Para Freitas do Amaral (1996), a assembleia não desempenha funções executivas nem funções de gestão, mas funções próprias, especificamente:

- funções de orientação geral do município, sendo que a mais importante é discutir e aprovar o programa anual de atividade e o orçamento do município;
- função de fiscalização da câmara municipal e do presidente da câmara municipal – fiscalizar a atividade da câmara, apreciar as informações escritas do presidente da câmara e as propostas da câmara em assuntos de interesse para o município;
- funções de regulamentação, que consiste em elaborar regulamentos, de entre os quais uma categoria muito importante de regulamentos municipais, que são as posturas municipais;
- funções tributárias, que consiste em estabelecer impostos e taxas, a que os municípios ficam sujeitos;
- e finalmente, função de decisão superior, que se traduz na prática de atos sobre as matérias mais importantes da vida do município (e.g. aprovação do plano de urbanização, a autorização de compra de imóveis, concessão de exclusivos a empresas existentes na área do município, etc.).

3.2.4. Câmara municipal

A câmara municipal é o segundo órgão municipal que a CRP define como o órgão executivo colegial de cada município, também definidos pela LAL, Artigo 1º e Artigo 56, nº 41. Esta também se refere ao conjunto dos departamentos e serviços da administração

municipal, “(...) chama-se-lhe por isso *corpo administrativo* [grifo nosso] no direito português, esta expressão designa todo o órgão colegial executivo encarregado da gestão permanente dos assuntos de uma autarquia local”. (Freitas do Amaral, 1996, p. 492).

A câmara municipal, eleita diretamente pela população do município, é constituída por um presidente e por um conjunto de vereadores (LAL, Artº 44), que varia segundo o número de eleitores, deve aplicar as deliberações da assembleia municipal, gerir o pessoal e o património, realizar obras públicas e conceder licenças, entre outras funções.

Com base na LAL, Artigo 44º, o número de vereadores que compõem cada câmara municipal é variável conforme a dimensão do município.

As competências das câmaras abarcam quase todas os quadrantes da sociedade – ordenamento do território, equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, saúde, habitação, proteção civil, património e cultura, tempos livres e desporto.

Além destas, as câmaras emitem pareceres sobre projetos de obra que não estão sujeitos a licenciamento municipal, participando de igual forma e nos termos da lei em órgãos consultivos de entidades da Administração Central (função consultiva). A câmara municipal tem competência ainda para gerir o pessoal, o dinheiro e o património do município, bem como, os serviços municipais (função de gestão). Cabe à câmara municipal prestar apoio na promoção do desenvolvimento de atividades de interesse municipal.

A instalação da câmara municipal cabe ao presidente da assembleia municipal, e efetuado simultaneamente com a instalação da assembleia municipal, num prazo de 20 dias a contar do apuramento definitivo dos resultados eleitorais (LAL, Artigo 60º, nº 1)

3.2.4.1. O presidente da câmara municipal

Perante o Artigo 250º da CRP, a figura do presidente da câmara não parece muito explícito como órgão do município. Mesmo assim, vemos que:

“(...) em diversos preceitos da lei vê-se que o presidente da câmara é efetivamente um órgão municipal. Não é pelo facto de a constituição ou as leis qualificarem o presidente da câmara como órgão, ou não, que ele efetivamente é ou não deixa de ser órgão do município: ele será órgão ou não, conforme os poderes que a lei lhe atribuir no quadro do estatuto jurídico do município.” (Freitas do Amaral, 1996, p. 496)

Cumprir referir que o presidente da câmara municipal é nomeado livremente pelo governo, devendo ser escolhido, salvo circunstâncias excecionais, entre os munícipes do

respetivo concelho, e de preferência entre os vogais do conselho municipal, antigos vereadores ou membros das comissões administrativas municipais ou diplomados com um curso superior. A vigência do mandato é de quatro anos, podendo ser ordinariamente reconduzidos duas vezes, pois que a terceira recondução só pode se feita por decreto.

Tem uma dupla função, especificamente: a de chefiar a administração municipal, como órgão, embora nomeado, do concelho, e a de representar o governo, como magistrado administrativo. Desta forma, o presidente da câmara é, pois, simultaneamente órgão do município e órgão do Estado.

Note-se que o presidente da câmara é um órgão com uma ampla competência executiva: representa o município, e é o verdadeiro líder da administração municipal. As suas principais funções, segundo os Artigos 52º e 53º da LAL, são as seguintes:

- a) função presidencial, consiste em convocar presidir as reuniões da camara, e em representar o município, em juízo e fora dele;
- b) função executiva, cabe-lhe executar as deliberar ações tomadas pela própria câmara;
- c) função decisória, compete-lhe dirigir e coordenar os serviços municipais, como superior hierárquico dos respetivos funcionários, e resolver todos os problemas que a lei lhe confie ou que a camara lhe delegue.

Além da sua competência própria, o presidente da câmara pode exercer também uma considerável competência delegada, nos termos do Artigo 52º da LAL.

3.2.4.2. Sistema do governo municipal: responsabilidade política do presidente da câmara em relação a assembleia municipal

“A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão colegial executivo perante ela responsável.” (CRP, Artº 241º, nº 1)

Para Freitas do Amaral (1996, p. 489), temos um sistema que neste ponto não faz grande sentido: não é nem um sistema de tipo convencional, nem de tipo parlamentar, nem de tipo presidencialista. “É um sistema *sui generis* [grifo do autor] que não assenta em bases racionais e que, por isso funciona mal na prática”. O município possui serviços encarregados de contribuir para a preparação e de executar as deliberações ou decisões daqueles. Estes

serviços abrangem os serviços municipais em sentido restrito (os que são diretamente geridos pelos órgãos municipais não dispendo de autonomia administrativa ou financeira), e os serviços municipalizados (os que, em atenção a sua essência empresarial, gozam de autonomia e são geridos por conselhos de administração próprio).

Nas palavras de Rebelo de Sousa (1994/95), o sistema de governo municipal compreende duas perplexidades, a saber:

- (i) a primeira tem a ver com a evolução desde 1976. A CRP consagrava um sistema de governo parlamentar dominado pela preocupação de nem sequer incluir o presidente da câmara municipal nos órgãos representativos do município. O Artigo 241º, nº 7 aponta para uma responsabilidade plena da câmara municipal perante assembleia municipal. Segundo Rebelo de Sousa (1994/95), a LAL, em 1984, viria a atenuar substancialmente a natureza parlamentar do sistema de governo, ao aditar um novo órgão - o presidente da câmara municipal, e é, sobretudo, ao limitar a responsabilidade camarária perante a assembleia municipal, não admitindo a demissão daquela por esta. Em 1991 assentou-se esta tendência, com reforço considerável da competência do presidente da câmara municipal, em detrimento da própria câmara.
- (ii) uma segunda complexidade relaciona-se com as contradições intrínsecas do sistema em apreço e a sua falta de ligação com antecedentes históricos no nosso direito. Esses antecedentes são, uns parlamentares, outros quase mesocráticos em termos de concentração de poderes no presidente da câmara municipal. O sistema vigente não é presidencialista, já que supõe a responsabilidade dos órgãos executivos perante assembleia municipal. Também não é semipresidencialista, já que o presidente da câmara municipal, apesar de eleito por sufrágio direto e universal, embora no quadro da câmara municipal, não dispõe de supremacia sobre a câmara paralela e da assembleia municipal, e menos ainda pode dissolvê-la.

Assim sendo, o sistema do governo municipal é parlamentar, com assembleia municipal eleita e responsabilidade da câmara municipal e do presidente perante ela.

A assembleia municipal pode destituir a câmara municipal por três razões:

- Em primeiro lugar, porque em direito público, quando se diz que um órgão é responsável perante outro, isso significa que o segundo pode demitir ou destituí-lo, retirando-lhe a sua confiança;
- em segundo lugar, porque a assembleia municipal tem na nossa lei, entre outros, o poder de aprovar ou rejeitar a proposta do orçamento anual apresentada pela câmara. A assembleia municipal pode obrigar a câmara a demitir-se, se quiser, uma vez que esta não poderá exercer as suas funções se não tiver orçamento aprovado (sem orçamento aprovado não é possível cobrar receitas, não é possível realizar despesas, não é possível pagar ao pessoal e, por conseguinte, toda administração municipal ficará paralisada). “A câmara municipal só tem duas opções em alternativa: ou se submete à assembleia municipal, fazendo o que ela quer, ou tem de se demitir” (Freitas do Amaral, 1996, p. 490);
- e, por último, poderá invocar no mesmo sentido um argumento retirado do Artigo 46º da LAL que, embora não se ocupe desta matéria consagra uma solução que reforça a nossa opinião. O Artigo 46º refere-se a hipótese de, por falta de vereadores que substituam outros que se vão embora, ser necessário realizar novas eleições. Para esta hipótese determina este preceito que quem marca a data das novas eleições é a assembleia municipal (nº 2), assim como, é também a assembleia municipal quem designa a comissão administrativa incumbida de gerir os assuntos correntes, quando seja necessário recorrer a tal designação (nº 5, b).

3.2.4.3. Divisão dos poderes entre assembleia municipal, câmara municipal e o presidente

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974 as câmaras municipais e os respetivos presidentes foram substituídas, por comissões administrativas nomeadas pelos Governos até a realização das eleições autárquicas, já sob o modelo autonomista e descentralizador da Constituição de 1976.

A CRP pôs fim a este período de transição. Quis ela própria definir nos seus preceitos os órgãos que deveriam integrar a vontade municipal. Segundo Sousa (1997, p. 10, como citado por Saleiro, 2017, p. 57), “(...) a CRP começou por desvalorizar o presidente da câmara municipal. A ideia dos constituintes era ignorar e diluir, como órgão autónomo, o Presidente da Câmara Municipal”. O objetivo era, dadas as experiências anteriores, evitar que o presidente da câmara assumisse, como até então, demasiados poderes com prejuízo para o órgão colegial. Apenas ficou previsto como chefe do órgão executivo municipal.

A partir da revisão de 1989, desapareceu o conselho municipal. Define ainda a CRP que a câmara municipal tem de ser um órgão “colegial” (Artigo 252º), embora consagre que o primeiro candidato da lista mais votada será o seu presidente. Entende, portanto, que o presidente não é um órgão representativo do município. Exige ainda que a assembleia tenha poderes deliberativos, e a câmara, poderes executivos, e que a segunda seja responsável perante a primeira. A partir daqui o legislador é livre de conformar o regime.

O legislador consagrou o presidente da câmara como órgão municipal dotado de competências próprias. Esta situação não se modificou até 2015. O primeiro problema a resolver é o de saber se o presidente pode ser por lei concebido com o órgão do município. A CRP não o prevê como tal. Mas o nº 1 do Artigo 239º da CRP apenas 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 um órgão municipal dotado de competências próprias. Já a figura do presidente enquanto órgão municipal, não.

3.2.4.4. Responsabilidade política da câmara perante assembleia municipal

De acordo com a alínea l do nº 1 do Artigo 53º da Lei nº 169/99, a assembleia municipal pode aprovar moções de censura à câmara com a alteração introduzida pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de janeiro, e que continua em vigor no quadro da nova LAL. Esta moção de censura não é atribuída a qualquer consequência, o que não tem qualquer arrimo constitucional e nem europeu.

A CRP e a CEAL apontam a responsabilidade da câmara perante assembleia municipal, mas na LAL está previsto que assembleia municipal, no quadro dos seus poderes de controlo da atividade camarária, pode aprovar a moção da censura. O facto, pois, diz que as moções não têm como consequência a queda da câmara (perante a lei não está correto). Entretanto, a moção de censura tem consequência política, expressamente a queda da câmara. Se esta responsabilidade política tem essa consequência, mesmo não estando prevista em lei, tendo assim efeitos apenas políticos, o exercício das competências próprias da câmara e do presidente da câmara apenas estão sujeitos à fiscalização dos tribunais. O presidente responde perante a câmara pelo que toca ao exercício das competências que este órgão a ele delegou. A CRP que diz expressamente que a câmara, enquanto órgão colegial, incluindo o respetivo presidente, é responsável perante a assembleia municipal.

A responsabilidade política é concretizada através da moção de censura e/ou o voto negativo de uma moção de confiança, com os devidos efeitos jurídicos, à semelhança do que se verifica no quadro parlamentar da República.

O legislador ignora aquela norma constitucional e consagra uma solução contrária. Deve, assim, levantar-se a questão da validade constitucional da situação de independência da câmara e do respetivo presidente perante a assembleia municipal, mesmo descontando a liberdade de conformação que a CRP atribui nesta matéria ao legislador.

A responsabilidade constitucionalmente prevista é política, e o meio adequado para a concretizar é o efeito jurídico da aprovação da referida moção de censura ou da não aprovação de uma moção de confiança pelo órgão deliberativo municipal. Não existe outro meio de efetivar aquela responsabilidade política. O legislador não se limitou, portanto, a ignorar a norma constitucional, mas contrariou-a expressamente. Ficou na gaveta de governo e oposição, anunciado reforço das competências (políticas) de fiscalização da atividade camarária pela assembleia municipal. A influência partidocrácia raramente foi tão clara como neste exemplo da ausência de efeitos jurídicos daquela competência da assembleia municipal. Note-se ainda que solução contrária também a referida CEAL, que exige a responsabilidade política do executivo municipal perante o órgão deliberativo, muito embora admita que a moção de censura possa não ser o único instrumento de efetivação dessa responsabilidade.

Observámos que a lei foi muito além da CRP, pois afasta os devidos efeitos da responsabilidade do presidente da câmara e desta perante o órgão deliberativo do município contra o que devia ter feito por força da CRP. Viola, portanto, os preceitos constitucionais. Estamos, pois, perante um órgão municipal que não é verdadeiramente responsável pela sua atividade perante o órgão municipal deliberativo, o que vai completamente ao arrepio da CRP, e tem como consequência prática a desvalorização do significado das moções de censura que se transformam, assim, num ritual oposicionista. Esta situação só se explica pela intenção clara do legislador de favorecer o presidencialismo municipal de acordo com aquilo que entende serem as suas conveniências políticas. Mais um exemplo de como a vontade política se sobrepõe à CRP (Freitas do Amaral, 1996; Lei nº 169/99; Lei nº 5-A/2002; Saleiro, 2017)

Conclui-se, segundo Freitas do Amaral (1996), que a assembleia municipal tem sobre a câmara uma supremacia e uma superioridade, que confirma a situação de subalternidade que a câmara se encontra perante a assembleia municipal, o que comprova a ideia de que a câmara depende, efetivamente da assembleia municipal.

3.3. Região administrativa

Considerada uma autarquia local, a região administrativa está explícita no Artigo 236, nº 1 da Constituição e na Lei-quadro das regiões administrativas. As regiões administrativas estão contempladas na CRP desde 1976, tendo sido aprovado em 1982 um calendário de regionalização e, em 1991, aprovada a Lei-quadro das regiões administrativas (Lei nº 56/91, de 13 de agosto). Foram constitucionalmente consagradas na legislação relativa às regiões administrativas, mas a sua concretização não foi efetivada até o momento. Na opinião de Freitas do Amaral (1996), a região não existe no nosso país e nunca existiu de facto, embora com um antepassado na província. Em 1976, a região administrativa surgiu com o encanto da descentralização que o distrito não assegurava, e com as virtualidades de planeamento económico e social nunca proporcionadas pela província.

A Lei-Quadro das Regiões Administrativas - LQRA especifica os seus poderes, a competência e o funcionamento dos seus órgãos. Esta lei, que impõe o regime jurídico das regiões administrativas, estabelece no Artigo 1º que a região administrativa é uma pessoa coletiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira, e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respetivas como fator da coesão nacional. Conforme determina o Artigo 235º, n.º 2 da CRP refere-se a coletividades territoriais dotadas de autogoverno através de órgãos representativos próprios.

“As regiões administrativas são autarquias locais supramunicipais, que visam a prossecução daqueles interesses próprios das respetivas populações que a lei considere serem mais bem geridos em áreas intermédias entre o escalão municipal”. (Freitas do Amaral, 1996, p. 530) Existem várias hipóteses sobre a região administrativa, por um lado, há quem conceitua a regionalização um nível de desconcentração administrativa; por outro lado, há quem salvaguarda que deve ser considerada uma forma mista de desconcentração e descentralização administrativa; há ainda quem admita a possibilidade de afirmar que se trata de uma forma de descentralização e descentralização administrativo-política. Em relação a natureza da regionalização, na opinião de Telles (2021), regionalizar em Portugal significa descentralizar.

Na visão de Rebelo de Sousa (1994/95, p. 24), trata-se de uma "(...) pessoa colectiva territorial, supramunicipal, dotada de autonomia administrativa e financeira, de órgãos representativos próprios, que visa a prossecução de interesses próprios, comuns e específicos das populações respetivas”.

As regiões administrativas são “(...) colectividades territoriais dotadas de autogoverno mediante órgãos representativos próprios” (Moreira, 1998, p. 657). Consagradas na Constituição, as regiões são consideradas pessoas coletivas territoriais que têm órgãos próprios, por via dos quais prosseguem os interesses próprios das respetivas populações.

É sabido, porém, que esta autarquia local nunca foi implementada de facto, essencialmente, pela falta de consenso/vontade política e imposição de condições excecionais definidas pela CRP, Artigo 256.º (Freitas do Amaral, 1996)

Todavia, ao longo dos tempos, a carência de um nível autárquico intermédio de coordenação e desenvolvimento regional que funcionasse como canal de comunicação entre os problemas setoriais comuns aos respetivos municípios e a administração central, fez-se notar cada vez mais. Contrariamente ao que seria de esperar, sucessivos governos aceitaram defraudar a própria Constituição, com a criação de entidades administrativas cujas atribuições e competências poderiam ser prosseguidas pelas regiões administrativas enquanto símbolo das aspirações democráticas das respetivas populações.

Ao invés de instituir uma maior descentralização administrativa territorial, o foco tem sido expandir e firmar um modelo de governação centralizado assente na desconcentração vertical de serviços e órgãos estaduais com incidência regional, intitulado: administração local ou periférica do Estado.

Até serem instituídas na prática as regiões administrativas, a lei fundamental prevê a continuidade dos distritos, mas apenas como circunscrição administrativa (CRP, Artigo 291º). Note-se que esta norma constitucional dita transitória, permanece em vigência, decorridos que estão mais de 40 anos sob a sua redação.

Os órgãos representativos da região eram a assembleia regional, a junta regional e o conselho regional (Artigo 259º). A assembleia regional compreendida, além dos representantes eleitos diretamente pelos cidadãos, membros eleitos pelas assembleias municipais, em número inferior ao daqueles (Artigo 259º). A junta regional era o órgão, e deveria, de acordo com a lei, garantir adequada representação as organizações culturais, sociais e profissionais existentes na respetiva área (Artigo 261º). Junto da região existiria um representante do governo nomeado em conselho de ministros, cuja competência se exercia igualmente junto das autarquias existentes na área respetiva (Artigo 262º). Com base no Artigo 263º, enquanto as regiões não estivessem instituídas, substituída a divisão distrital, havendo em cada distrito uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios e presidida pelo governador civil, competiria, a este, assistido por um conselho,

representar o governo e exercer os poderes de tutela na área do distrito (Artigo 263º)

As competências da assembleia e da junta regional vêm consagradas, nos Artigos 25º e 31º da LQRA. E, tal como vimos suceder na orgânica da freguesia e do município, também aqui a assembleia é um órgão deliberativo do tipo parlamento, enquanto a junta é um órgão executivo do tipo governo. A junta regional e o seu presidente não são eleitas diretamente pelo eleitorado, mas indiretamente pela assembleia regional.

Diferentemente do que se passa no município a respeito do qual a LAL é omissa, quanto ao modo de efetivar a responsabilidade do executivo perante assembleia, aqui a LQRA é clara e prevê a possibilidade de a assembleia regional votar moções de censura a junta regional (Artigo 29º, nº 1) a aprovação de uma moção de censura, por maioria absoluta dos “deputados regionais” em efetividade de funções, implica a demissão da junta e a realização no prazo máximo de 30 dias (Artigo 29º, nº 2)

3.3.1. atribuições das regiões administrativas

Nos termos dos Artigos 257º e 258º da CRP está estabelecido quais as atribuições conferidas às regiões administrativas eventualmente criadas, nomeadamente:

- dirigir serviços públicos, isto é, dirigir os serviços que lei criar como serviços regionais, ou por transferência do Estado para a região (transferência para baixo), ou por transferência dos municípios e suas associações para a região (transferência para cima), ou ainda por transferência da administração periférica do Estado para a região (transferência horizontal);
- coordenar e apoiar a ação dos municípios da respetiva área “no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes” (CRP, Artigo 257º);
- elaborar planos regionais de desenvolvimento económico e social;
- participar na elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social de âmbito nacional, previstos, no Artigo 91º e seguintes da CRP

Estas atribuições regionais têm por base o princípio da subsidiariedade conforme o Artigo 4º da LQRA, que diz que a “(...) autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas se funda no princípio da subsidiariedade das funções em relação ao Estado e os municípios(...)”. Pelas palavras de Freitas do Amaral (1996), as duas entidades territoriais principais da administração pública portuguesa são o Estado e o município, não passando a região de uma entidade secundária ou do segundo grau. Para Rebelo de Sousa (1994/95), a

região administrativa é subsidiária em relação ao Estado quando estejam em causa interesses públicos administrativos de natureza regional.

Conclusão

Ampliar a democracia, implica incentivar a participação do cidadão na vida quotidiana da política local. Uma das formas para se alcançar este objetivo está na descentralização político-administrativa.

Desta forma, esta investigação teve como objetivo principal apresentar os avanços do processo de descentralização para as autarquias locais em Portugal.

Para tal, o objeto de partida desta investigação compreendeu em perceber as etapas da evolução da administração pública em Portugal. A administração pública é considerada uma entidade social pela qual se desenvolvem atividades administrativas destinadas à satisfação das necessidades coletivas como, por exemplo, a segurança, a cultura, o bem-estar e as necessidades básicas das populações. Esta tem como objetivo principal estar ao serviço dos cidadãos, prestando melhores serviços aos seus utentes, com a satisfação regular das necessidades coletivas.

Pelo princípio da descentralização, para além do Estado existem outras entidades públicas responsáveis para executar os interesses dos cidadãos (interesse coletivo).

No que respeita à estrutura da administração pública, nas últimas décadas o Estado português implementou algumas medidas de renovação, com a finalidade de melhorar a sua organização e gestão, de forma a torná-la mais leve e menos burocratizada.

A descentralização está relacionada com vários conceitos: devolução, delegação, desconcentração, regionalização, governança local, transferência, entre outros. Esta é considerada a transferência para outras entidades de certos poderes exercidos pelo Estado em benefício de outra pessoa coletiva pública, na qual envolve o sistema de regionalização que consiste na melhor forma de organização territorial, garantindo a mais adequada prossecução do interesse público, que engloba os interesses próprios das comunidades locais, consistindo não só numa necessidade como ainda um pressuposto de uma boa administração.

Vimos que a descentralização é considerada em duas dimensões, nomeadamente política e administrativa. O processo de descentralização está relacionado com o princípio de subsidiariedade. De acordo com este princípio, as responsabilidades públicas devem ser exercidas por entidades competentes com legitimidade e maior proximidade aos seus cidadãos.

O princípio da subsidiariedade revela-se como critério determinante na definição de como se descentraliza. Este, determina a forma como será feita a repartição de atribuições

entre o Estado e o município. Mas, este princípio só constituirá operante se conseguir-se definir a noção de interesses locais consagrada na Constituição.

A Constituição da República Portuguesa garante um Estado unitário, que na sua organização deve respeito ao Princípio da Autonomia, do Poder Local e ao Princípio da Subsidiariedade. Assim, respeita a margem de liberdade do poder local e das comunidades locais, reconhecendo a estas uma função muito importante na realização e construção do poder local em Portugal, bem como na prossecução dos interesses locais.

O princípio da descentralização, da unidade do Estado, e da autonomia local, foi a base da organização democrático constitucional do Estado português, e na consagração à existência constitucional de autarquias locais, bem como a sua integração no seio da organização administrativa. A partir do momento em que o poder local foi introduzido na Constituição de 1976, trouxe várias vantagens em termos administrativos para as autarquias locais, esta introdução fez emergir um novo poder administrativo ao nível das autarquias locais. Este poder vê-se com a maior autonomia dos municípios e freguesias que estão mais próximos das populações. Desta forma, estas autarquias ficaram fortalecidas, o que consideramos um aspeto positivo da descentralização em benefício da sociedade portuguesa.

Importa sublinhar que as autarquias locais são entidades públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que desenvolvem a sua ação sobre uma parte definida do território, visando a prossecução de interesses próprios das populações aí residentes.

Na elaboração desta dissertação foi possível verificar as funções que competem às autarquias locais, sendo um instrumento político e administrativo de grande importância no desenvolvimento do país e nos espaços territoriais.

A maior transformação do governo local em Portugal foi vivida com a transição para democracia, com a Revolução de 25 de abril de 1974. A partir daí, as autarquias locais sofreram uma grande evolução, quer na organização administrativa e respetivas atribuições, quer no modelo de repartição de poderes e competências entre o Estado e as comunidades locais.

A fundação de um novo modelo de administração pública foi estipulada pelas autarquias locais e no processo de autonomia e descentralização, que constitui uma das principais realizações do regime político democrático de 1974, contribuindo para a sua maturação e consolidação. O princípio da autonomia, da subsidiariedade e da descentralização atribuiu às autarquias locais dois poderes distintivos: o poder administrativo e o poder político.

Vimos que atualmente são consideradas três tipos de autarquias locais, nomeadamente: (i) autarquia municipal que se designa por concelho, mas que a Constituição de 1976 consagrou como Município; (ii) autarquia supramunicipal, o distrito, que ainda existe, embora se preveja para breve a sua abolição e substituição por uma autarquia supramunicipal mais ampla, designada por região administrativa; e, por último (iii) uma inframunicipal, chamada freguesia.

Note-se que até a Revolução de 25 de Abril de 1974, o município era uma instituição administrativa e politicamente diminuída e desacreditada, resultado do modelo centralizador que presidiu à organização administrativa do Estado Novo. Contudo, atualmente os municípios são um dos ativos mais importantes da entidade territorial, e são considerados como a estrutura principal do poder local. Vimos, então, que as autarquias locais alcançaram uma dinâmica própria e deram um salto qualitativo.

Durante vários anos a descentralização teve um crescimento económico. Com a implementação da República esta passou a ser uma das principais medidas com vistas à melhoria dos problemas dos cidadãos. Desse modo, vê-se que a descentralização é fundamental para que as entidades locais possam exercer o seu poder de decisão, garantindo uma maior autonomia na formulação de políticas públicas específicas conforme as necessidades locais, o que garante o aumento da eficiência dos procedimentos. Com a descentralização os conselhos municipais passaram a ter mais importância, uma vez que as pessoas podem participar de assuntos ligados ao seu quotidiano, podendo em determinados espaços, deliberar sobre o que seja mais benéfico, contribuindo diretamente para os interesses locais.

Com o avanço da descentralização os municípios passaram por reformas administrativas com vistas a melhorar o seu desempenho em termos das responsabilidades e em termos das suas capacidades.

Também a partir do processo de descentralização as relações do poder local com o Estado passaram a ter várias vertentes, de entre as quais se destacam-se:

- o poder local e o poder central cooperam na resolução dos problemas das populações de forma coordenada, partilham o esforço administrativo e financeiro, seja associando-se para a realização de determinada obra, seja fazendo o poder local determinadas obras e o poder central outras;
- o Estado distribui verbas às autarquias e, por outro lado, fiscaliza o cumprimento da lei, tendo o poder local, de resto, autonomia administrativa;

- o poder local, democraticamente eleito, representa as populações perante o Estado, fazendo-lhe chegar os seus problemas e reivindicações

Porém, num regime democrático o poder local deve ser visto a partir de noções de descentralização e participação da cidadania no poder político. Ela envolve alterações nos núcleos do poder que levam uma maior distribuição do poder decisório até estar centralizado em poucas mãos.

Concluimos que o poder local se mostra competente no desenvolvimento da gestão pública, sendo capaz de associar a democracia representativa com democracia participativa. O poder local é uma interação entre redes sociais e instituições locais, Estado e sociedade-civil, engendrando novas formas sociais de representação e negociação dos interesses das comunidades urbanas.

Bibliografia

- Andrade, J. C. V. d. (2017). *Lições de direito administrativo* (4ª ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Barata, Ó. S. (1998). A Produtividade na Administração Pública. In AAVV, *Gestão por Objectivos na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, 57 – 58
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Tradução de Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora.
- Caetano, M. (1980). *Manual de Direito Administrativo - Volume I*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Caetano, M. (2016). *Manual de direito administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Canotilho, J. J. G. & Vital Moreira, (2007). *Constituição da república portuguesa, anotada* (4ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina.
- Canotilho, J. J. G. (2014). *Direito constitucional e teoria da constituição* (7ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina.
- Carvalho de Sousa Assunção, A. C. (2014). *A Gestão Orçamental no Departamento de Coesão Social e Habitação da Câmara Municipal de Loures*. Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Gestão para obtenção do Grau de Mestre em Gestão Financeira, orientada por Belmiro Gil Cabrito, Lisboa. Acedida em 5 de abril de 2021 em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/10826/1/Relat%c3%b3rioEstagio_Andreia_Assun%c3%a7%c3%a3o.pdf
- Caupers, J., & Eiró, V. (2009). *Introdução ao direito administrativo*. Lisboa: Âncora Editora.
- Concil of Europe. (2013). *Explanatory Report*. Concil Of Europe. <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-englishversion-pdf-a6-59-p/16807198a3>
- Costa, C. & Rodrigues, M. (2007). *Local Governments Budgeting: A Portuguese Analysis of Central Dependency*. Madrid: European Group of Public Administration.
- Di Pietro, M. S. Z. (2008). *Direito administrativo* (21ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público [DGAEP]. (2018). *Organização da admimistração do Estado*. Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. Acedido em 09 março de 2021 em

<https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839&men=i>

- Duarte, B. A. M. (2016). *Descentralização administrativa: Novos caminhos, novas realidades*. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa para a obtenção do grau de mestre, orientada por Alexandra Leitão, Lisboa. Acedida em 25 de junho de 2021 em <http://hdl.handle.net/10451/32178>
- Ferreira do Amaral, D. (1987). *Curso de direito administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Ferreira do Amaral, D. (1996). *Curso de direito administrativo* (2ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina.
- Freitas do Amaral, D. (2010). *Curso de direito administrativo - Volume I* (3ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina.
- Ferreira do Amaral, D. (2014). *Uma introdução à política*. Lisboa: Editora Bertrand
- Flórido, C. I. V. (2019). *Ação Social e as competências municipais no contexto no Estado neoliberal: Análise a partir da câmara municipal de Montemor-o-Velho*. Dissertação apresentada ao Instituto Superior Miguel Torga para a obtenção do grau de mestre em Serviço Social, orientada por Alcina Martins, Coimbra. Acedida em 15 de abril de 2021 em <https://repositorio.ismt.pt/bitstream/123456789/1238/1/Tese-Dissertacao.pdf>
- Gil, A. C. (2019). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (7ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Herculano, A. (n.d.). Carta aos eleitores de Sintra de Alexandre Herculano. *O Portal da História*. Acedido em 25 de fevereiro de 2020 em https://www.arqnet.pt/portal/portugal/documentos/ah_carta1858.html
- Machado, J. B. (1982). *Participação e descentralização, democratização e neutralidade na constituição de 1976*. Coimbra: Livraria Almerinda.
- Mariano, J. G. (n.d.). A descentralização previdente do estado providência em recuo. *O direito online*. Acedido em 09 de fevereiro de 2021 em <https://www.odireitoonline.com/a-descentralizacao-previdente-do-estado-providencia-em-recuo.html>
- Martelo, B. (2014, 5 de setembro). Descalça vai para a fonte - a Ersar no caminho da autonomia local. *CEDIPRE*. Acedido em 09 de março de 2021 em https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_23.pdf
- Minayo, M. C. S. (2002). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade* (21ª ed.). Petrópolis: Vozes
- Miranda, J. (2004). *Manual de Direito Constitucional* (5ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora
- Miranda, J. (2007). *Manual de direito constitucional* (6ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

- Miranda, J. (2014). *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J., & Medeiros, R. (2007). *Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Montalvo, A. (2003). *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*. Coimbra: Livraia Almedina
- Monteiro, A., Gomes, I., & Boliero, J.M. (Eds.). (2015). Autonomia do Poder Local. XXII Congresso da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, Tróia, Grândula. Atas. Acedida em 20 maio de 2021 em <https://www.anmp.pt/wp-content/uploads/2020/01/Tema1-1.pdf>.
- Moreira, V. (1998). Organização, Atribuições, Poderes e Competências das Regiões Administrativas. *Boletim da Faculdade de Direito, LXXIV*. Coimbra: Instituto Jurídico
- Nabais, J. C. (2007). *Autonomia financeira das autarquias locais*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Oliveira, A. C. d. (2013). *Direito das autarquias locais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, C. (2013). *História dos municípios e do poder local - dos finais da idade média à União Europeia*. Lisboa: Circulo de Leitores.
- Oliveira, M. E. (1987). *Manual de direito administrativo* (Vol. 1). Coimbra: Coimbra Editora.
- Quadros, F. d. (2018, 14 de maio). Tomemos a descentralização a sério. *Observador*. Abedido em 15 de abril de 2021 em <https://observador.pt/opiniao/tomemos-a-descentralizacao-a-serio/>
- Rebello de Sousa, M. (1994/95). *Direito administrativo geral*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Saleiro, A. (2017). O mito do poder local. *JURISMAT*, 10, 71-105.
- Seara, F., Prazeres, H. P. & Gomes, P. (2013). *Revolução autárquica: a fusão e agregação de Freguesias: o novo enquadramento legal: principais indicadores*. (1. ed.). Lisboa: Bnomics.
- Sousa, A. F. d. (1993). *Direito administrativo das autarquias locais*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Sousa, N. J. V. A. (2017). A autonomia do poder local 40 anos de democracia local. *Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política*, 9, 61-77. Retirado a 15 de abril, 2021 em <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/5960>.
- Teles, F. (2021). *Descentralização e poder local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manurl dos Santos.

Legislação

Decreto-Lei nº 11875 de 13 de julho de 1926. Dissolve todos os corpos administrativos do continente da República e ilhas adjacentes.

Decreto de 10 de abril de 1976. Constituição da República Portuguesa (versão actualizada).

Decreto-lei nº 77/84, de 8 de Março de 1984. Estabelece o regime de delimitação e de coordenação das actuações da Administração Central e Local em matéria de investimentos públicos,

Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto. Lei Quadro das Regiões Administrativas.

Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. Autarquias locais - competências e regime jurídico (versão actualizada)

Lei n.º 5-A/2002 de 11 de janeiro de 2002. Primeira alteração à Lei n.º. 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei Constitucional nº1/82, de 30 de setembro de 1982. Primeira Revisão da Constituição.