

A CEAL E SUA TRANSPOSIÇÃO PARA O ORDENAMENTO PORTUGUÊS: HISTÓRIA DA EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E JURISPRUDENCIAL DO REGIME LOCAL PORTUGUÊS DESDE 1985 ATÉ AOS NOSSOS DIAS

LA CEAL Y SU TRANSPOSICIÓN EN EL ORDENAMIENTO PORTUGUÊS: HISTORIA DE LA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL DEL RÉGIMEN LOCAL PORTUGUÊS DESDE 1985 HASTA NUESTROS DÍAS

THE CEAL AND HIS TRANSPOSITION TO THE PORTUGUESE LEGISLATION: HISTORY OF THE LEGISLATIVE AND JURISPRUDENTIAL EVOLUTION OF THE PORTUGUESE LOCAL LEGAL REGIME FROM 1985 UNTIL TO OUR DAYS

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3338>

CARLOS JOSÉ BATALHÃO

Mestre em Direito

Especialista em Direito Administrativo

Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)

Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

cjb@rmvlawfirm.com

SUMARIO

1. ENQUADRAMENTO. 2. A AUTONOMIA LOCAL. 2.1. O conceito clássico. 2.2. A crise deste conceito, o advir do Estado-Providência e as novas concepções. 2.3. A resistência do conceito clássico. 3. A AUTONOMIA E O PODER LOCAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. 4. O SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL. 5. A AUTONOMIA LOCAL NA CEAL E O DÉFICE DE PROTEÇÃO. 5.1. Reforma territorial de 2011-2013. 5.2. Privatização do sector de resíduos com alteração unilateral das sociedade anónimas gestoras dos sistemas multimunicipais, onde os municípios eram accionistas. 5.3. Fundo do Apoio Municipal. 5.4. Novos Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR). 6. A AUTONOMIA LOCAL NO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 6.1. Assuntos locais/nacionais e auto-responsabilidade. 6.2. Autonomia financeira. 6.3. A autonomia normativa (regulamentar). 6.4. Tutela administrativa. 6.5. Garantia de "pessoal próprio". 6.6. Resumo do entendimento do TC. 7. A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA. 7.1. Atribuições e competências (Regime Jurídico das Autarquias Locais). 7.2. Autonomia financeira (Regime das Finanças Locais). 7.3. Tutela Administrativa (Regime Jurídico da Tutela Administrativa). 8. CONCLUSÃO. 9. BIBLIOGRAFIA.

SUMARIO

1. ENCUADRAMIENTO. 2. LA AUTONOMÍA LOCAL. 2.1. El concepto clásico. 2.2. La crisis de este concepto, el advenimiento del Estado-Prestador y las nuevas concepciones. 2.3. La resistencia del concepto clásico. 3. LA

AUTONOMÍA Y EL PODER LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA PORTUGUESA. 4. EL SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL. 5. LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CEAL Y EL DÉFICIT DE PROTECCIÓN. 5.1. La reforma territorial de 2011-2013. 5.2. Privatización del sector de residuos con cambio unilateral de las sociedades anónimas de gestión de los sistemas multi-municipales, donde los municipios eran accionistas. 5.3. Fondo del Apoyo Municipal. 5.4. Nuevos Estatutos de la Entidad Reguladora de los Servicios de Aguas y Residuos (ERSAR). 6. LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 6.1. Asuntos locales/nacionales y autoresponsabilidad. 6.2. Autonomía financiera. 6.3. La autonomía normativa (reglamentaria). 6.4. Tutela administrativa. 6.5. Garantía de "personal propio". 6.6. Resumen de la doctrina del TC. 7. LA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA. 7.1. Atribuciones y competencias (Régimen Jurídico de las Entidades Locales). 7.2. Autonomía financiera (Régimen de las Finanzas Locales). 7.3. Tutela Administrativa (Régimen Jurídico de la Tutela Administrativa). 8. CONCLUSIÓN. 9. BIBLIOGRAFÍA.

SUMMARY

1. FRAMEWORK. 2. LOCAL AUTONOMY. 2.1. The Classical concept. 2.2. The crisis of this concept, the birth of the Welfare State and the new conceptions. 2.3. The Resistance of the classical concept. 3. AUTONOMY AND LOCAL AUTHORITIES IN THE CONSTITUTION OF THE PORTUGUESE REPUBLIC. 4. THE CONSTITUTIONAL SIGNIFICANCE. 5. THE LOCAL AUTONOMY IN CEAL AND THE PROTECTION DEFICIT. 5.1. The territorial reform of 2011-2013. 5.2. The waste sector privatization with the unilateral change in the managing corporations of the joint multi-municipal systems where municipalities were shareholders. 5.3. The Municipal assistance Fund. 5.4. The new Statutes of the Regulatory Authority of Water and Waste Services (ERSAR). 6. LOCAL AUTONOMY IN THE CONSTITUTIONAL COURT OF JUSTICE. 6.1. Local/national affairs and self-responsibility issues. 6.2. The Financial autonomy. 6.3. The normative autonomy (regulatory). 6.4. The administrative supervision. 6.5. The "own personnel" Guarantee 6.6. A Summary on the position of the Constitutional Court TC. 7. LEGISLATIVE DEVELOPMENTS. 7.1. Powers and competences (the Legal Regime of the Local Authorities). 7.2. Financial Autonomy (Legal Regime). 7.3. The Administrative Supervision (Legal Regime). 8. CONCLUSIONS. 9. REFERENCES.

RESUMEN

A Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL) vigora no ordenamento jurídico português desde 1 de Abril de 1991, sendo a principal fonte de direito internacional do Direito Das Autarquias Locais, ao lado da Constituição da República Portuguesa (CRP) que consagra, com expressiva importância, o princípio da autonomia local.

Por isso, no presente artigo, visitamos o conceito clássico de autonomia local, a sua crise e o advir de novas concepções, bem como a sua resistência a estes "novos ventos", para concluirmos que o conceito "vigente", assumido na CRP, é um conceito forte de autonomia local, muito próximo

do conceito clássico, mas adaptado ao nosso tempo, o que lhe empresta uma amplitude maior do que a que resulta da definição do artigo 3.º, n. 1 da CEAL.

Como tal, desenvolvemos o significado constitucional da autonomia local, nas suas várias dimensões (direito de existência, garantia institucional, etc.), densificando os diferentes interesses ou poderes nela incluídos, com o auxílio da vasta jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a matéria: autonomia de programação, autonomia no planeamento do espaço, autonomia administrativa, autonomia em matéria de pessoal, autonomia organizatória, autonomia normativa ou regulamentar, autonomia financeira, etc ...

Identificamos, ainda, o incumprimento do artigo 11.º da CEAL, dado que inexistente em Portugal um sistema adequado de proteção legal da autonomia local, que consagre um direito de recurso direto para o Tribunal Constitucional, conforme a Recomendação 323 (2012) do Congresso dos Poderes Locais e Regionais, o que, por vezes, implica um deficit de tutela da autonomia local, como aconteceu nos casos concretos que exemplificamos (reforma territorial das freguesias, privatização dos sistemas multimunicipais de resíduos, Fundo de Apoio Municipal, novos Estatutos da ERSAR).

Por fim, constatamos a principal evolução legislativa que consagra e concretiza a autonomia local, seja no domínio das atribuições e competências, seja quanto à autonomia financeira, seja, ainda, relativamente à tutela administrativa, concluindo pela enorme importância que as autarquias locais assumiram em Portugal ao longo dos 30 anos de CEAL e dos 40 anos da CRP.

PALABRAS CLAVE: Autarquias Locais, Autonomia local, Autonomia administrativa, Autonomia financeira, autonomia normativa, autonomia de pessoal, tutela administrativa.

RESUMEN

La Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) vigente en el ordenamiento jurídico portugués desde el 1 de abril de 1991, es la principal fuente de derecho internacional del Derecho de las Entidades Locales, junto con la Constitución de la República Portuguesa (CRP), que consagra, otorgándole gran importancia, el principio de la autonomía local.

Por lo expuesto, en el presente artículo, hacemos una revisión del concepto clásico de autonomía local, de su crisis y de la aparición de nuevas concepciones, así como de su resistencia a estos "nuevos vientos", para llegar a la conclusión de que el concepto "vigente", que se ha asumido en la CRP, es un concepto fuerte de autonomía local, muy cerca del concepto clásico, pero adaptado a la actualidad, que presenta un mayor alcance que el que resulta de la definición del artículo 3.º, n.1 de la CEAL.

Así, desarrollamos el significado constitucional de la autonomía local, en sus diferentes dimensiones (derecho de existencia, garantía institucional, etc.), identificando los diferentes intereses o poderes en ella incluidos, con la ayuda de la extensa jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre

esta materia: autonomía de programación, autonomía de la planificación del espacio, autonomía administrativa, autonomía en materia de personal, autonomía organizativa, autonomía normativa o reglamentaria, autonomía financiera, etc..

Resaltamos el incumplimiento del artículo 11.º de la CEAL, dado que no existe en Portugal un sistema adecuado de protección legal de la autonomía local, que consagra un derecho de recurso directo ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con la Recomendación 323 (2012) del Congreso de los Poderes Locales y Regionales, lo que, en ocasiones, conlleva un déficit en la tutela de la autonomía local, como sucedió en los casos concretos que presentamos (reforma territorial de las entidades locales menores, privatización de los sistemas de residuos urbanos, Fondo del Apoyo Municipal, nuevos Estatutos de la ERSAR).

Finalizando, verificamos la principal evolución legislativa que consagra y concretiza la autonomía local, sea en el ámbito de las atribuciones y competencias, sea en relación a la autonomía financiera, o, incluso, en relación a la tutela administrativa, concluyendo que las entidades locales han alcanzado una gran importancia en Portugal a lo largo de 30 años de CEAL y de 40 años de CRP.

PALABRAS CLAVE: Autarquías Locales, Autonomía local, Autonomía administrativa, Autonomía financiera, autonomía normativa, autonomía de personal, tutela administrativa.

ABSTRACT

The European Charter of Local Self-Government (Ceal), is in force in the Portuguese legal system since April 1st, 1991, being the main source of international law of the Local Authorities Law, next to the Portuguese Constitution (CRP) embodying, to a relevant extent, the principle of local autonomy.

Therefore, in this article, we pay a visit to the classical concept of local autonomy, its crisis and the birth of new concepts, as well as the resistance to these "new winds", to conclude that the "in force" term, used in the CRP, strongly represents the concept of local autonomy, very close to the classical concept, but adapted to the present times, which lends it a greater amplitude than the one resulting from the definition in Article 3, nr. 1 of Ceal.

As such, we have developed the constitutional meaning of local autonomy, in its various dimensions (the right to existence, the institutional guarantee, etc.), identifying the different interests or powers included in it, with the help of extensive case law of the Constitutional Court on the matter: programming autonomy, autonomy in territory planning, administrative autonomy, personnel autonomy, regulatory autonomy, financial autonomy, etc ...

We have also identified the breach of Article 11 of Ceal, as in Portugal does not exist an appropriate legal protection system of local autonomy, one who would consecrate the right of direct appeal to the Constitutional Court, according to Recommendation 323 (2012) of the Congress of Local and Regional Authorities, which sometimes involves a deficit in the pro-

tection of local self-government, as happened in the specific cases that we refer as examples (the territorial reform of parishes, the privatization of multi-municipal waste systems, the Municipal Assistance Fund, the new Statutes of ERSAR).

Finally, we identified the main legislative developments which embodies and implements local autonomy, whether in the field of the duties and competences, or financial autonomy, is also on administrative supervision, concluding that local authorities gained an enormous importance in Portugal over the 30 years of Ceal and 40 years of CRP.

KEYWORDS: Local autarchies, local Autonomy, administrative Autonomy, financial Autonomy, regulatory autonomy, personnel autonomy, administrative supervision.

A Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL) é, no que se refere à democracia local, um dos principais instrumentos jurídicos internacionais, onde o Conselho da Europa afirma e reconhece a autonomia local como um dos pilares da democracia que tem por missão defender e desenvolver.

Foi ratificada pelo Estado Português em 1990, pelo que, nos termos do disposto no artigo 8.º, n. 2 da Constituição República Portuguesa (CRP) e do designado *sistema ou princípio de receção automática e plena*¹, vigora na nossa ordem jurídica interna (desde 1 de abril de 1991), sendo, portanto, fundamental perceber a sua razão de ser e respectivo enquadramento, para depois analisarmos a consolidação em Portugal do *princípio da autonomia local*, que conhece já algum tratamento doutrinário e jurisprudencial (*maxime* pelo Tribunal Constitucional), como princípio estruturante do *Estado de Direito democrático*².

Naturalmente que a exiguidade de tempo e de espaço é inimiga do desenvolvimento e aprofundamento que a dignidade da matéria exige, mas, ainda que sucintamente, tentaremos identificar os principais marcos de uma consagração constitucional e concretização prática que tem revelado algumas cambiantes, embora tenha conhecido recentemente importante afirmação pelo Tribunal Constitucional.

Não obstante, é evidente uma certa esquizofrenia do sistema português, que faz caminhar, *lado-a-lado*, uma *reforçada valorização constitucional da autonomia local* (com a doutrina a conceder a este princípio um conceito forte, como garantia constitucional) e um *défice de proteção e silêncio quase absoluto* a respeito dessa proteção das autarquias locais contra atos legislativos (nacionais e autonómicos) ofensivos da autonomia local³. E aqui

1 Sobre este artigo da CRP e princípio, ver, por todos, J. MIRANDA e R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 86 a 95, e a vasta doutrina e Jurisprudência do Tribunal Constitucional aí identificada.

2 Cfr. artigo 2.º da CRP e respetivas anotações de J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4 edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010; e de J. MIRANDA e R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, op. cit., e a vasta doutrina e Jurisprudência do Tribunal Constitucional aí identificada.

3 Ver, por todos, J. DE MELO ALEXANDRINO, "O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional", *Direito Regional e Local*, 05, Jan-

assume especial importância o incumprimento relativo da obrigação imposta pelo artigo 11.º da CEAL e da *Recomendação 323 (2012)* do Congresso dos Poderes Locais e Regionais, sobre a “Democracia local e regional em Portugal”⁴, o que se revela de especial acuidade face a alguns casos concretos que aqui trazemos.

Um outro problema, tem a ver com o risco de esvaziamento das atribuições e competências autárquicas.

1. ENQUADRAMENTO

Em 27 de Junho de 1985, o Comité de Ministros do Conselho da Europa⁵ aprovou uma convenção, que define e garante várias facetas do princípio da autonomia local, a *Carta Europeia da Autonomia Local* (CEAL), a qual, por ocasião da XX Sessão da Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, reunida em Estrasburgo de 15 a 17 de Outubro de

Março, 2009, pp. 12 a 27, onde o autor apresenta soluções do Direito Comparado, em especial a experiência espanhola e respetiva Lei Orgânica n. 7/99, de 21 de Abril (de alteração à Lei Orgânica do Tribunal Constitucional), onde é consagrada a possibilidade das autarquias locais impugnarem, perante o Tribunal Constitucional, aquelas Leis do Estado ou das regiões autónomas que possam desrespeitar a autonomia local, através de um novo procedimento que se designou “*Dos conflitos em defesa da autonomia local*” (Capítulo IV do Título IV da referida lei orgânica).

- 4 No âmbito do artigo 2, alínea 3, da *Resolução Estatutária CM/Res(2011)2* que estipula que «o Congresso deve preparar, regularmente, relatórios relativos a cada país sobre a situação da democracia local e regional em todos os Estados-membros, assim como em todos os Estados candidatos à adesão ao Conselho da Europa, e verificar, em especial, que são implementados os princípios da Carta Europeia de Autonomia Local», o Congresso adotou a 20 de março de 2012 a *Recomendação 323 (2012)* sobre a “Democracia local e regional em Portugal”.

Uma das recomendações – a 6.b) – consistia, precisamente, em *conceder às associações que representam os interesses das autarquias locais o direito de recurso direto para o Tribunal Constitucional*, retirando essa possibilidade às entidades locais ou regionais individuais, “*para limitar o número de procedimentos de carácter constitucional sugerindo o adiamento desta matéria até à próxima legislatura*”; nem assim a garantia constitucional da autonomia local viu Portugal, até hoje, consagrar algum meio processual para superar o evidente défice de proteção do poder local.

Ver Roteiro de Acompanhamento para Portugal, Relator: Jacob (Jos) WIENWN, Holanda (em www.coe.int/congress).

- 5 O Conselho da Europa foi criado em 1949, no final da II Guerra Mundial, com o intuito de promover a defesa do Direitos Humanos e concluir acordos à escala europeia para alcançar uma harmonização das práticas sociais e jurídicas em território europeu. Com sede em Estrasburgo, integra atualmente 46 países, incluindo todos os Estados-membros da União Europeia e 21 países da Europa Central e Oriental, e conta com os Estados Unidos da América, o Canadá, a Santa Sé, o Japão e o México como Estados Observadores.

Para além dos órgãos constitutivos (Comité de Ministros, Assembleia Parlamentar e Secretariado-Geral), o Conselho da Europa conta com outras instituições (como o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem) que atuam em áreas específicas e cujas decisões têm carácter vinculativo para os Estados signatários, destacando-se, aqui, o designado *Congresso dos Poderes Locais e Regionais*.

Em 22 de Setembro de 1976, Portugal depositou o instrumento de adesão a esta organização, tornando-se o 19. Estado-Membro do Conselho da Europa.

1985, foi aberta à assinatura dos respetivos Estados Membros; entrou em vigor na ordem internacional a 1 de Setembro de 1988⁶.

Foi assinada por Portugal a 15 de Outubro de 1985, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n. 28/90, de 23 de Outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República, n. 58/90, de 23 de Outubro, ambos publicados no Diário da República, I Série, n. 245/90, pelo que a entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa ocorreu, como referido, a 1 de Abril de 1991, atento o disposto no n. 3 do artigo 15.º da Carta⁷.

Desde então, a CEAL faz parte do ordenamento jurídico português, sendo a principal fonte de *direito internacional* do Direito das Autarquias Locais⁸, bastante invocada (e farol interpretativo) quer pela doutrina, quer pela Jurisprudência (do Tribunal Constitucional, que aqui teremos em consideração).

Esta convenção internacional surgiu numa altura em que a autonomia local estava em crise ou em perigo, não já pela ameaça de uma “*conceção jacobina da autoridade central*” ou de um poder totalitário⁹, mas antes por formas modernas de encarar o poder público e de intervenções cada vez mais extensas na vida dos cidadãos, em particular nos domínios social e económico, típicas de um novo conceito de Estado, um Estado social ou, até, pós-social, em que há a necessidade de o Estado tomar a seu cargo a satisfação de inúmeras necessidades coletivas (*Administração prestadora*), uma multiplicidade de serviços públicos voltados para o administrado, uma regulamentação e controlos burocráticos acrescidos, uma complexidade e exigências técnicas que reclamam uma predominância do poder executivo, uma intervenção cada vez mais crescente do Estado, uma preocupação permanente com o princípio da igualdade e, até, uniformidade na prestação de serviços, etc..¹⁰ Efectivamente, nos finais do séc. XIX e inícios do séc.

6 Sobre os antecedentes e a Carta Europeia de Autonomia Local, ver A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pp. 107–112; e “A Autonomia Local na Europa: um Pilar da Democracia”, em AA.VV., *O Poder Local na Construção de uma nova realidade*, CNM, Brasília, 2012, pp. 68 e ss.

7 A data do depósito do instrumento de ratificação junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa foi 18 de Dezembro de 1990, tendo o respetivo Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros n. 13/91, de 1 de Fevereiro, sido publicado no Diário da República, I Série-A, n. 27/91.

8 J. DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, em VV.AA. (P. Otero e P. Gonçalves, coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Almedina, Coimbra, 2010, p. 31.

9 Recorde-se que na fase da Monarquia Absoluta (do Estado absoluto) onde “reinava” a centralização completa do poder real, a vontade do Rei era lei suprema: “*l’État c’est moi*” (Ver F. DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1994, p. 67.); com a Revolução Francesa, novas teorias sobre o conceito de Estado e, principalmente, sobre a forma de atuação e controlo dos poderes públicos surgiram, tendo este movimento reformista culminado com a consagração do Estado Liberal (Sobre a Administração Pública no Estado Liberal, V. PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Coleção Teses, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 38 e ss.)

10 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, op. cit., pp. 107 a 110.

XX, foram feitas novas exigências ao Estado¹¹, pelo que da não intervenção ou não intervencionismo (próprias do Estado liberal) passa-se para uma *Administração prestadora*, a quem cabe a realização de novas funções e a satisfação de novas necessidades¹², o que exige outras formas de actuação, com influência, inclusive, quanto ao seu controlo *jurisdicional*¹³.

Afinal o Estado não podia ser abstencionista ou, pelo menos, tão pouco intervencionista, antes pelo contrário; incumbe-lhe, sem dúvida, a realização de certas tarefas, a prossecução de certos interesses, a execução de determinadas prestações e, até, a correcção de certas injustiças sociais, numa tarefa que se foi tornando cada vez mais complexa, tecnicamente mais exigente e que, portanto, reclamava uma intervenção "central". O Governo nacional passou a ser o garante ou responsável por uma cada vez maior e mais complexa teia de interesses, transferindo-se o centro de decisão para unidades administrativas mais importantes do que as locais...

«Todas estas razões lançam uma forte sobrecarga de tarefas sobre os governos nacionais que tentam libertar-se dela, utilizando todos os meios ao seu alcance e, assim, a adoção de uma legislação perfeccionista, de detalhadas regulamentações administrativas e financeiras, de numerosos e minuciosos controlos, bem como da atribuição de subvenções vinculadas a certas obrigações, procurando harmonizar a ação das autarquias locais com a política das autoridades centrais»¹⁴, o que significa que já não é a conceção clássica de autonomia local que está em equação, nem, muito menos, uma ideia de antítese entre o Estado e o município; antes pelo contrário, o que está na base é exatamente a certeza de que as tarefas públicas são

11 Ver J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, I, Coimbra Editora, Coimbra, 1990, pp. 78 e ss.; em especial, quanto ao Estado Social, pp. 88 e ss.

12 Ver M.J. ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado*, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pp. 35 e ss.

13 Como realça V. PEREIRA DA SILVA, «a jurisdicionalização do contencioso administrativo nos países do continente europeu (...) surge (...) ligada ao advento do modelo de Estado social» (*Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, op. cit., p. 98).

Aliás, a propósito, lembramos que o contencioso administrativo está intimamente ligado ao conceito de Administração Pública e ao Direito Administrativo (V. PEREIRA DA SILVA fala mesmo do contencioso administrativo como "berço" do ato administrativo, e da sua evolução à luz das várias concepções da Administração Pública - *Em Busca Do Acto Administrativo Perdido*, op. cit., pp. 11 e ss.), que, por sua vez, anda estreitamente relacionado com o Direito Constitucional; sobre esta interligação entre Direito Administrativo e Direito Constitucional, veja-se, por todos, V. PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo como "Direito Constitucional Concretizado" ou "ainda por concretizar"*, Almedina, Coimbra, 1999. O relacionamento entre contencioso administrativo e a Constituição - esses "irmãos siameses" (como lhes chama o autor - p. 5 e ss.) - sempre foi muito difícil, quer no plano dos princípios, quer no do direito português, sendo, porém, inegável que quer o direito administrativo (substancial), quer o procedimento administrativo se encontram ligados à Constituição por um cordão umbilical. E essa relação faz-se nos dois sentidos, ou seja, há uma dependência constitucional do Direito Administrativo, ao mesmo tempo que se verifica uma "dependência administrativa do Direito Constitucional" (p. 7).

Com grande interesse e relacionando esta interligação com a Reforma do Contencioso Administrativo (de 2002), ver J. MIRANDA, "Os parâmetros constitucionais da reforma do contencioso administrativo", *Cadernos de Justiça Administrativa*, 24, 2010, pp. 3 e ss.

14 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, op. cit., p. 109.

maioritariamente multipolares, envolvem vários níveis de administração, sendo que as autarquias locais fazem parte integrante do Estado e a elas há-de necessariamente caber uma importante tarefa e papel democrático. Assim, preservar e defender a autonomia local é «uma forma de resolver os problemas da moderna gestão pública, de modo mais eficaz e mais racional do que uma administração centralizada e burocrática»¹⁵.

As autarquias locais são importantíssimas no conjunto da economia nacional, cabendo-lhes importantes tarefas em concorrência ou colaboração com o Estado, pelo que hoje é difícil encontrarmos uma competência exclusiva de um só nível de autoridade. Como tal, a autonomia local constitui uma forma de consolidar a democracia e contrabalançar a predominância crescente do poder executivo.

É com este enquadramento e com esta visão que surge, então, a CEAL, que afasta o conceito clássico de autonomia local (este assentava numa delimitação material da atividade administrativa que demarca “assuntos locais” de “assuntos nacionais”, que hoje terá deixado de fazer sentido, face à interdependência dos interesses gerais e locais)¹⁶; mas também repele as novas conceções que foram surgindo e que deixavam à administração local um papel meramente participante nas decisões dos níveis superiores da administração (*maxime*, a estadual)¹⁷, como veremos.

Desta forma, o conceito de autonomia local na CEAL é “do nosso tempo”¹⁸, confiando às autarquias locais o exercício, sob responsabilidade própria, de uma panóplia de assuntos públicos, a delimitar de todos aqueles que incumbem à Administração Pública, e que pela sua proximidade e natureza possam (devam) ser prosseguidos por elas; bem como reconhecendo o direito de participação daqueles entes locais nas decisões dos níveis superiores de administração pública que interessem às respetivas populações e se repercutam no respetivo território local¹⁹.

2. A AUTONOMIA LOCAL²⁰

2.1. O conceito clássico

Para melhor se perceber o conceito de autonomia local abraçado na Constituição da República Portuguesa de 1976 (e respetivas revisões constitu-

15 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, op. cit., p. 110.

16 Sobre o conceito clássico de autonomia local e sua evolução, ver o extenso trabalho de A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1983, pp. 126 a 147.

17 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª Edição, op. cit., pp. 147 a 176.

18 Se se permite uma expressão usada por P. GONÇALVES, *O Contrato Administrativo – Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo*, Almedina, Coimbra, 2003.

19 Ver artigos 3 e 4 da CEAL.

20 Sobre o princípio da descentralização e, em particular, o princípio da autonomia local, cfr., em particular, J.B. MACHADO, *Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976*, Livraria Almedina, Coimbra, 1982; A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª edição, op. cit., pp. 125 e ss.; D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3.ª ed. (com a cola-

cionais) e na CEAL de 1985, forçoso é traçar a sua evolução e recuar ao conceito de administração local autónoma resultante da Revolução Liberal e respetiva concepção das relações entre o Estado e as autarquias locais, onde assume especial relevância o confronto entre centralização e descentralização da Administração Pública (que percorre os países europeus de influência francesa durante o século XIX e ainda hoje anima os administrativistas...)²¹.

Entre nós, Thomaz Lobo d'Ávila adotou uma posição "moderada" de descentralização²², ligando-a à autonomia local (melhor, municipal) de forma ponderada, pois esta não depende apenas da "maior ou menor largueza das suas atribuições", nem da "maior ou menor liberdade com que as exercem", nem só dos recursos financeiros, mas antes da conjugação de todos estes elementos, a que se deve acrescentar, como bem salienta A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, «a eleição dos órgãos das comunidades locais pelos respetivos residentes e a existência de pessoal próprio, o que Lobo d'Ávila não esquece...»²³.

Desta forma, a conceção clássica de descentralização ou de autonomia local é constituída por um "feixe de elementos" que só fará sentido, como tal, quando interligados, pois a falta de qualquer um deles – falta de personalidade jurídica e de entes locais; falta de atribuições relativas a assuntos próprios das respetivas comunidades; falta de poder de decisão próprio sobre tais assuntos; falta de recursos financeiros e técnicos; falta de meios humanos; "exagero" do controlo estatal – determinará, seguramente, uma dependência do Estado por parte das autarquias locais.

Este o conceito tradicional ou clássico de autonomia local que vigorou durante o séc. XIX e primeira metade do séc. XX, pressupondo uma especial relação entre o Estado e as autarquias locais, muito marcada por uma não dependência (liberdade) destas perante aquele (entendido aqui numa dimensão administrativa, de aparelho administrativo)²⁴; delimitava-se com segurança os "assuntos locais" e os "assuntos nacionais", e o Estado acei-

boração de Luís Fábria, Carla Amado Gomes e J. Pereira da Silva), Almedina, Coimbra, 2006, pp. 873 e ss.; J. MIRANDA, "As Associações Públicas no Direito Português", *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, vol. XXVII, 1986, pp. 57-90, e *Manual de Direito Constitucional – III – Estrutura Constitucional do Estado*, 5.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 210 e ss.; M. REBELO DE SOUSA e A. SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, III, Dom Quixote, Lisboa, 2007, pp. 143 e ss.; P. OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo – Enquadramento Dogmático-Constitucional*, Lex, Lisboa, 1995, pp. 673 e ss.; J.M. SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, I, Danúbio, Lisboa, 1982, pp. 125 e ss.; A. FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (Condicionamentos Constitucionais)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 34 e ss. Muito particularmente, insistindo em que a descentralização deve ser compreendida em sentido material, cfr. V. MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Almedina, Coimbra, 1997, pp. 78 e ss.

21 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª Edição, op. cit., p. 126.

22 Sobre a "descentralização", ver, por todos, J.B. MACHADO, *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Almedina, Coimbra, 1982.

23 *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª Edição, op. cit., p. 127.

24 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª Edição, op. cit., pp. 128 e ss.

tava que aqueles assuntos, que não são gerais, que respeitassem apenas aos entes locais, fossem por estes resolvidos sob responsabilidade própria.

2.2. A crise deste conceito, o advir do Estado-Providência e as novas concepções

Como já deixamos expresso, a evolução do próprio conceito de Administração Pública e as mudanças operadas ao longo dos tempos na realidade administrativa marcou decisivamente, também, o próprio entendimento da "autonomia local"²⁵.

A passagem de uma sociedade tradicional, profundamente agrícola, para uma sociedade industrial e, depois, pós-industrial, com o progresso da ciência e da técnica e as novas exigências que paulatinamente se foram "cobrando" ao Estado, colocaram em crise aquele conceito clássico, obrigando-se o Estado a intervir, a deixar o papel de mero "garante da ordem", para se tornar "prestador"; a Administração torna-se «fornecedora de serviços, protegendo os economicamente mais fracos do egoísmo e prepotência dos mais poderosos; reparte, conforme as necessidades, prestações sociais; promove o desenvolvimento económico e a pacificação dos interesses opostos de classes e grupos»²⁶.

Consagra-se o Estado social, com uma nova percepção das relações *Estado-Sociedade*.

Efetivamente, em face da evolução do direito administrativo e, em certo momento, por influência das concepções anglo-saxónicas²⁷, emergem novas intenções, associadas à ideia de uma maior e mais efetiva proteção dos administrados; assim, nos finais do séc. XIX e inícios do séc. XX, foram feitas novas exigências ao Estado²⁸, que determinaram o surgimento de um novo conceito de Administração, que, «perante a gigantesca tarefa de cuidar de um modo sempre crescente das necessidades elementares dos cidadãos, emergentes da civilização industrial»²⁹, se passou a designar por *Estado-Providência* ou *Estado-Administrador*.

A Administração local foi estrangulada na sua autonomia, assistindo ao crescimento brutal do aparelho da Administração Pública estadual, que, pela cada vez maior complexidade das tarefas a executar, as exigências do progresso técnico e tecnológico, a necessidade de meios financeiros e humanos, a exigência de tratamento igual entre os entes locais, etc., se vai tornando desmesuradamente "importante", mas não em detrimento dos "afazeres" dos entes locais, que passaram a ter outras "atividades" (sobre-

25 Ver, por todos, A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.^a Edição, op. cit., pp. 129 e ss.

26 *Direito das Autarquias Locais*, 1.^a Edição, op. cit., p. 132, onde A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA cita E. FORSTHOFF.

27 Recorde-se que, como temos vindo a constatar, no continente europeu predominou, embora com algumas variantes, um modelo tradicional, de tipo francês, que se desenvolveu em França a partir da Revolução Francesa e sobretudo com a ajuda da jurisprudência que foi brotando do Conseil d'État.

28 Ver J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, I, op. cit., pp. 78 e ss.; em especial, quanto ao Estado Social, pp. 88 e ss.

29 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.^a edição, op. cit., p. 132.

tudo os municípios), pois o Estado delegou-lhes o exercício de múltiplas tarefas, mas agora não como "próprias", o que, obviamente, influencia o seu exercício, que deixa de ser "autónomo" e passa a ser "encomendado" (controlado).

Assiste-se, pois, a uma perda de consistência da noção de "assuntos locais", que deixa de se poder definir com segurança e objetivamente³⁰, face ao alargamento e complexidade da administração pública estadual, tendo o Estado invadido por via legislativa e administrativa quase todos os domínios da vida económica, social e cultural da sociedade, e em todo o território nacional, não deixando, assim, espaço para a livre atuação das autarquias locais (*maxime*, dos municípios)³¹.

Há uma sobreposição de interesses cada vez mais evidente, interesses ou assuntos "mistos" que reclamam uma intervenção simultânea do Estado e das autarquias locais, perdendo estas o campo e a liberdade de atuação sob responsabilidade própria, até pelas dificuldades financeiras que paulatinamente vão surgindo, pois não houve (e continua a não haver) um ajustamento das receitas autárquicas às suas crescentes atribuições ("vindas" do Estado)³².

Significa, portanto, uma segunda via de perda de autonomia local, pois ficando os entes locais "dependentes" das "transferências financeiras" do Estado, opera-se um (acrescido) controlo daqueles por parte deste...³³

Perante este cenário, a concepção clássica deu lugar a **novas concepções** de autonomia local, um pouco por toda a Europa.³⁴

Todas partem da constatação de que a realidade administrativa de hoje não permite, de facto, delimitar, como se de dois blocos se tratassem, assuntos "locais" e assuntos "nacionais", separar de forma estanque funções ou atividades dos entes locais, pelo que a autonomia local já não era uma

30 Várias críticas se foram então fazendo a esta ideia muito *flutuante, imprecisa, difícil de balizar* de "assuntos locais", como exaustivamente explica A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, chamando à colação os ensinamentos de vários autores estrangeiros (em *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª edição, op. cit., pp. 134 e ss.).

31 Aqui assume, ainda, importância algumas formas "novas" ou mecanismos de atuação do Estado, como é o caso do "**planeamento**" ou da "**planificação**", claramente centralizadoras, porquanto pressupõem um centro único de decisão, ao ponto de J.B. MACHADO chamar a atenção para a instauração de meios de "tutela indireta" que aqueles permitem e potenciam até ("Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976", op. cit., pp. 23 e ss.); no mesmo sentido, A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª edição, op. cit., pp. 139 e ss.

32 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª edição, op. cit., pp. 141 e ss.

33 Ver J.B. MACHADO, "Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976", op. cit., pp. 23 e ss. (em especial pp. 26 e 27).

34 Ver a elaboração de vários conceitos, como o de J. BURMEISTER, E. PAPPERMANN e W. ROTERS (na doutrina alemã); J. RIVERO, CH. DEBBASCH e J.M. PONTIER (na doutrina francesa); ou o acolhimento da concepção de J. BRUMEISTER em Espanha, por intermédio de L. PAREJO ALFONSO, A. EMBID IRUJO, GARCIA DE ENTERRÍA, S. PASTOR, entre outros; M.S. GIANNINI, A. PUBUSA e U. POTOTSCHING na doutrina italiana); em A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª edição, op. cit., pp. 147 a 176.

garantia institucional da titularidade de competências exclusivas e excluídas sobre determinados assuntos (assuntos “locais”).

Ela tornou-se, antes, num direito dos entes locais participarem na tomada de decisões que tanjam com os interesses das respectivas populações, permitindo-se, portanto, uma intervenção em todos os assuntos que afetem a respetiva comunidade local, ainda que tenham uma dimensão supra-municipal.

Nesta perspetiva, conscientes de que hoje existe uma interdependência entre todos os níveis da Administração Pública, caberia ao legislador atribuir às autarquias locais as competências administrativas necessárias para a prossecução dos interesses que digam respeito às respetivas comunidades locais, numa “associação de competências” com os demais entes administrativos de nível superior. Desta sobreposição de interesses surge, igualmente, a possibilidade de controlo do Estado, com maior ou menor intensidade...

Assim, estas novas concepções ligaram a administração local a uma cadeia que a prende aos níveis superiores de administração, limitando-se aquela a participar, mais ou menos intensamente, nas decisões tomadas pela administração regional ou estadual, cabendo-lhe sobretudo um papel “executivo” a nível inferior.

Contudo, como nos ensina J.B. MACHADO³⁵, participação não é o mesmo que autonomia, pois esta pressupõe um poder de decisão sob responsabilidade própria.

2.3. A resistência do conceito clássico

Daí que alguns autores, criticando as novas concepções que atiram para um “nicho”, um lugar residual, a autonomia local, persistam na afirmação do conceito clássico, apesar de conscientes da mudança da realidade administrativa. Para eles, a autonomia municipal exige, antes de mais, que o legislador atribua ou reconheça aos municípios um direito (verdadeiro *poder*) de decisão própria, sob a sua responsabilidade, livre de intromissões dos níveis superiores da administração, sobre os assuntos da comunidade local, que respeitem às respetivas populações, dentro do seu território.

Desta feita, a autonomia local aparece como decorrente de uma *separação vertical de poderes*, elemento fundamental do Estado de Direito democrático, consubstanciando, assim, um direito dos entes locais decidirem sobre os assuntos que interessam às respetivas populações, respeitando-se, dessa forma, o significado constitucional e o seu valor político democrático³⁶. Uma autarquia local não é – nem pode constitucionalmente admitir-se – «*uma subespécie de circunscrição da administração do Estado, concebida e utilizada para efeitos da recolha de dados: para o efeito de se estabelecer o inventário das necessidades, aspirações e recursos regionais*

35 “Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976”, op. cit., p. 55.

36 Ver, por todos a obra de J.B. MACHADO, “Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976”, op. cit.

ou locais, bem como para efeitos de apurar, através dos órgãos locais eleitos, o estado de ânimo, a opinião e a vontade da pseudo-autarquia»³⁷.

As autarquias locais e a descentralização implicam que aquelas tenham bem mais do que um simples poder de participação nas decisões tomadas pelos Estado ou outros níveis superiores de administração, pressupõem que tenham o direito de decidir livremente sobre um conjunto de **atribuições próprias e exclusivas** constituído pelos interesses das respetivas comunidades locais, os "**interesses locais**", sob pena de termos um Estado centralizado, totalitário, um regresso a uma "concepção jacobina do Estado".

Desta forma, sem "interesses locais"³⁸ não há uma verdadeira autonomia... E sem *liberdade de decisão* (autonomia) não há uma verdadeira *democracia*³⁹.

Por isso, o reconhecimento constitucional das autonomias locais implica o reconhecimento de um "*núcleo originário de interesses próprios*" daquelas comunidades, que devem deles tratar sob a sua responsabilidade e decisões próprias. Trata-se de um conjunto significativo de interesses ou assuntos, a delimitar da panóplia de tarefas que incumbem à Administração Pública, mas que pela sua proximidade, natureza e melhor administração devam ser prosseguidos pelos entes locais, o que não afasta, igualmente, o reconhecimento, por outro lado, do direito de participação das autarquias locais nas decisões de nível administrativo superior que lhes digam respeito, isto é, que interessem às respetivas populações.

São os dois lados da mesma "moeda" da autonomia local (direito de decisão própria e direito de participação).

3. A AUTONOMIA E O PODER LOCAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

É também nesta senda que a CRP de 76, numa fórmula pleonástica⁴⁰, enuncia o princípio da *autonomia das autarquias locais*, no artigo 6.º, n. 1, que,

37 J.B. MACHADO, "Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976", op. cit., p. 26.

38 Sem a definição de interesses "locais", distinguindo-os dos assuntos regionais e nacionais, não há um campo para o exercício da liberdade de decisão, próprio da autonomia local.

39 Quanto à íntima relação entre autarquias locais e princípio democrático, ver J.B. MACHADO, "Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976", op. cit., pp. 28 e 65 ss.; A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª edição, op. cit., pp. 178 e ss.; J. DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., pp. 68 e ss., em especial, vasta doutrina identificada na nota de rodapé n. 344, p. 68.

Como explica este último autor, «*seja no plano dos pressupostos, seja no plano dos princípios, seja no plano da legitimidade, seja no plano da arquitetura e do funcionamento do sistema de governo, seja no plano das formas e dos critérios de decisão, seja no plano dos instrumentos de organização e representação da vontade popular, seja no plano do controlo, tudo, em suma, no regime das autarquias locais revela uma íntima dependência relativamente ao princípio democrático*» (p. 70).

40 J. CASALTA NABAIS, *A autonomia local (Alguns Aspectos Gerais)*, Coimbra Editora, Coimbra, 1990, Separata do número especial do BFDC, "Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró", p. 157; J. DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 77; J. MIRANDA e R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa*

depois de caracterizar o Estado como unitário, acrescenta que ele «*respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*», desenvolvendo-se e concretizando-se “*de um modo denso e amplo*”⁴¹, depois, ao longo de todo o Título VIII da Constituição (sob a designação elucidativa de “Poder Local”), inserido na Parte III (“Organização do Poder Político”), entre os artigos 235.º a 265.º⁴².

Esta redação inicial acaba por ser, praticamente, a que ainda hoje se mantém, pois as sucessivas revisões constitucionais que ocorreram desde então não “*tocaram a estrutura fundamental então consagrada*”, embora a revisão de 1982 tenha trazido um reforço da autonomia local (com o alargamento dos poderes legislativos reservados da Assembleia da República)⁴³ e, sobretudo, a revisão de 1997 tenha introduzido alterações à redação do artigo 6.º, n. 1, de modo a nele se incluir na sua organização e funcionamento o regime autónomo insular e o importante *princípio da subsidiariedade*⁴⁴.

Verifica-se, pois, que o Estado Português é unitário, existindo um único ordenamento jurídico português, uma única soberania e um único poder constituinte, mas não se trata de um Estado centralizado, no sentido de que as atribuições administrativas não lhe estão todas cometidas, não há um único centro de poder, antes existindo outras pessoas coletivas às quais são atribuídas funções administrativas. «É assim que, logo após anunciar essa unidade do Estado, o legislador constituinte impõe o respeito pelo regime autonómico insular e pelos princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática.»⁴⁵ (na redação atual do artigo 6.º). Daí que A. CÂNDIDO OLIVEIRA saliente que «*o princípio da autonomia das autarquias locais não aparece na CRP isolado e antes é*

Anotada, op. cit., p. 79; V. MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, op. cit., p. 97.

41 Como nota A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, realçando que é até o «*mais amplo de entre as Constituições europeias que nos estão próximas*» (*Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 89 e nota de rodapé n. 114).

42 O texto constitucional tem, ainda, outras referências normativas à matéria da autonomia local, como acontece atualmente com os artigos 164. e 165. (competência reservada da Assembleia da República), o artigo 199., alínea d) (relativa aos poderes do Governo sobre a administração local autónoma), o artigo 227., alíneas l) e m) (relativas ao poder das regiões autónomas de criar e extinguir autarquias locais e exercer, sobre elas, o poder de tutela, o artigo 288., alínea n) (que identifica a autonomia local como um limite material de revisão constitucional).

43 Embora este artigo apenas tenha sido ligeiramente alterado o n. 2. Sobre o reforço então operado, ver A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., pp. 73 e ss.

44 Sobre este princípio, ver R. HERMANY, *Município na Constituição – Poder Local no constitucionalismo luso-brasileiro*, Juruá Editora, Brasil, 2012, pp 19 e ss.; J. MIRANDA e R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, op. cit., pp. 76 ss.; J. DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., pp. 100 e ss.; M.S. DE OLIVEIRA MARTINS, *O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

45 B. MARTELO, “Descalça vai para a fonte – A ERSAR no Caminho da Autonomia Local”, *CEDIPRE ONLINE*, 23, 2014, p. 9.

acompanhado pelos princípios da subsidiariedade e da descentralização democrática da Administração Pública...»⁴⁶.

Na verdade, na Constituição está ainda determinado que «*a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração*» (cfr. artigo 267.º, n. 2⁴⁷). Desta forma, a *organização democrática do Estado* compreende obrigatoriamente a existência de autarquias locais (cfr. artigo 235.º da CRP), impondo o princípio da subsidiariedade que deverá ser realizado pelas autarquias o que elas puderem fazer ou fazer melhor⁴⁸, o que significa que «*o Estado democrático é um Estado de autarquias locais de tal modo que sem elas não teríamos uma democracia*»⁴⁹. Daí que se encontrem, igualmente, consagrados na Constituição os princípios da democracia representativa (artigo 10.º, n. 1), da separação e interdependência dos poderes (artigo 2.º), da democracia participativa (ainda artigo 2.º) e da constitucionalidade (artigo 3.º, n. 3).

Como ensina J. MIRANDA, «*mais do que uma garantia institucional da existência de autarquias locais, os princípios acabados de evocar envolvem a garantia da prossecução dos interesses locais pelas autarquias locais, a necessidade da correspondência (embora não exclusiva) entre descentralização territorial e poder local*⁵⁰. *Mais do que em descentralização administrativa justifica se falar em **descentralização autárquica***»⁵¹.

Contudo, a descentralização, que não é um fim em si mesma e muito menos um princípio absoluto e único, não pode sobrepor-se aos fundamentos e aos fins assumidos pela Constituição e qualificativos do regime político. Impõe-se, por conseguinte, ao legislador uma harmonização ou concordância prática entre o *princípio da descentralização* e o *princípio da unidade de ação* na prossecução do interesse público, de modo a conseguir um *equilíbrio eficiente* entre os interesses e poderes em presença⁵².

Desta forma, é a lei que há-de regular «*as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos*» (cfr. atual artigo 237.º da Constituição). Mas, ao desincumbir-se dessa tarefa, o legislador não pode pôr em causa o **núcleo essencial da autonomia local**,

46 *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., p. 80.

47 Ver anotações J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª Edição revista-reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, pp. 805 e ss.

48 Este princípio deve ser interpretado no sentido de maior proximidade dos cidadãos no âmbito da separação vertical dos poderes, como refere A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., p. 80

49 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, "Democracia Local: a organização, os poderes e o funcionamento dos «Plenos do Concello» na Galiza e das Assembleias Municipais no Norte de Portugal", *Direito Regional e Local*, 5, 2008, pp. 5 e ss.

50 Ou princípio da *universalidade* dos interesses próprios das autarquias locais (J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., op. cit., p. 883).

51 Em "As freguesias, a Constituição e a Lei n. 22/2012, de 30 de Maio", na obra coletiva *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANAFRE-NEDAL, Braga, 2013, p. 21.

52 V. DE ANDRADE, *Distribuição pelos municípios de energia eléctrica em baixa tensão*, Tomo I, Coletânea de jurisprudência, Lisboa, 1989, p. 20.

como tem sido aliás salientado pelo Tribunal Constitucional; tem antes que orientar-se pelo princípio da descentralização administrativa e reconhecer às autarquias locais um conjunto substancial de **atribuições próprias** (e aos seus órgãos um conjunto de competências)⁵³, que lhes permitam satisfazer os interesses próprios (privativos) das respectivas comunidades locais, bem como proceder à transferência para as autarquias locais das atribuições estaduais de natureza local. A este propósito de *atribuições das autarquias*, J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, depois de acentuarem que o princípio da descentralização é apenas um critério geral, que não vale só por si para delimitar materialmente as atribuições estaduais e as autárquicas, e que a Constituição não define as matérias de competência autárquica, realçam que, «*todavia a lei não goza de total liberdade de conformação. A garantia institucional da autonomia local estabelece limites e requisitos. Primeiro, a lei não pode deixar de definir às autarquias um mínimo razoável de atribuições. Depois, essas atribuições não podem ser umas quaisquer, devendo referir-se aos interesses próprios das respectivas comunidades locais. Por último, se é em princípio livre a ampliação das atribuições autárquicas (...), já a redução da esfera de atribuições estabelecida é em princípio interdita, por atentatória da autonomia adquirida, salvo adequada justificação à luz dos princípios da necessidade e da proporcionalidade*»⁵⁴.

Isto significa que a relação Estado/Autarquias há-de ser enquadrada por essa garantia institucional, no respeito pela autonomia local e pelo próprio conceito de autarquias locais, como *peçoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas* (artigo 235.º, n. 2, da Constituição⁵⁵), constituindo, assim, verdadeira administração autónoma e, mais, “*estruturas do poder político*”, como aliás resulta da localização constitucional desta matéria do “*Poder Local*”⁵⁶ - as autarquias locais têm, pois, uma **dimensão política**, dado que são elas próprias quem definem a política administrativa a seguir, verdadeiras “**poliarquias**”. Efetivamente, apesar da atuação das autarquias se cingir “apenas” à atividade administrativa, saliente-se que elas não a exercem como um qualquer instituto público ou serviço da administração direta do Estado, antes a exercem em nome da população

53 E não apenas delegadas pelo Estado...

54 *Constituição da República Portuguesa Anotada*, op. cit., p. 724. No mesmo sentido, J.B. MACHADO, “Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976”, op. cit., p. 17; e J. CASALTA NABAIS, *A autonomia local (Alguns Aspectos Gerais)*, op. cit., pp. 161, 162, 171 e 175.

55 Ver anotações de J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., op. cit., pp. 713 e ss.

56 Acompanhamos os doutos ensinamentos de A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., pp. 88 e ss.

Não obstante, cremos, com J. DE MELO ALEXANDRINO (“O déficit de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional”, op. cit., pp. 13 e 14), que na Doutrina existem algumas divergências quanto ao sentido de “*poder local*”: J.J. GOMES CANOTILHO, J. MIRANDA e A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, dão-lhe um sentido político; já F. DO AMARAL encara-o como mera expressão do grau de autonomia administrativa e financeira efectivamente alcançado pelas autarquias; S. CORREIA, encara-o como expressão de faculdades originárias de auto-organização e auto-administração.

que representam e de que são expressão – conforme implica o disposto no artigo 235.º, n. 2 da CRP -, sendo elas próprias que definem os objetivos e as políticas a prosseguir; não são, pois, meros organismos de execução de políticas definidas por outros órgãos políticos superiores (como sucede com os entes meramente administrativos, sem dimensão política)⁵⁷. Como tal, não sendo a expressão “*poder local*” sinónimo de “*autonomia local*”⁵⁸, é evidente que aquele constitui a *outra face*, o *outro nome* da autonomia das autarquias locais⁵⁹, colocando em realce uma sua dimensão, a *dimensão do poder político democrático*⁶⁰.

A autonomia local, com todas as suas componentes ou dimensões, é, assim, um “*bem constitucional*” (cfr. artigo 6.º), um “*princípio basilar da nossa Constituição*”⁶¹, que carece em todo e qualquer momento de ser respeitado, se impõe como limite ao poder central, sob pena de *inconstitucionalidade*⁶²; aliás, este princípio está entre os limites materiais de revisão constitucional, conforme resulta do artigo 288.º, alínea n) da CRP.

Porém, o legislador constitucional não cuidou de a definir, mas podemos percepcioná-la, apesar das suas várias dimensões nucleares⁶³ e não obstante a insuficiente consolidação de um quadro doutrinário de referência⁶⁴, sobretudo como o *direito e a capacidade efetiva das autarquias prosseguirem livremente a realização das suas atribuições através dos seus próprios órgãos e sob a sua inteira responsabilidade*⁶⁵ (tal como consagrado no **artigo 3.º da CEAL**).

57 As autarquias têm, assim, uma dimensão política, quer ao nível da sua organização (cfr. artigo 239.º da CRP), quer ao nível da sua atividade, ainda que exercendo funções de natureza administrativa – note-se que o próprio Título VIII da Parte III da CRP se designa “*poder local*”, o que demonstra, claramente, a sua verdadeira dimensão de poder político democrático (não estamos, pois, perante um mero segmento da Administração Pública, ainda que dotado de certas prerrogativas) – ver J. DE MELO ALEXANDRINO, “O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional”, op. cit., pp. 12 e ss.

58 Como expressa J. DE MELO ALEXANDRINO, “O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional”, op. cit., pp. 13 e ss.

59 Realçando esta lógica, A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., p. 89.

60 J. DE MELO ALEXANDRINO, “O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional”, op. cit., p. 13.

61 J.B. MACHADO, *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, op. cit., p. 10.

62 Sobre a difícil tarefa de determinação do conceito de “autonomia local” e a sua garantia constitucional (*defícite de proteção*), ver J. DE MELO ALEXANDRINO, “O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional”, op. cit., pp. 12 e ss.

63 Ver J. DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, op. cit., pp. 79 e ss.

64 Ver JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, op. cit., nota de rodapé n. 404, p. 77, onde o autor identifica a principal bibliografia sobre o tema.

65 Ver A. CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., pp. 79 e ss.; F. DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., p. 428.

Daí que funcione como “limite absoluto” ao poder legislativo, no tocante ao desenvolvimento do princípio da descentralização, consagrado no artigo 237.º da CRP. Efetivamente, como já referido, “apesar da cláusula geral do art. 235º, n. 2, o princípio da descentralização não é de aplicação imediata, não funciona sem lei. O art. 237.º requer uma interpositio legislatoris^{66 67}, o que bem se compreende por aquilo que acaba de ser sublinhado; por si só serve tão somente (e não é pouco) de critério de interpretação e integração.

Isto não significa, porém, que o legislador goze aí de plena liberdade. Bem pelo contrário, o legislador terá de respeitar o conteúdo essencial da autonomia enquanto limite absoluto; não pode ofender o núcleo fundamental de garantia, o espaço de maior intensidade valorativa que dá carácter à autarquia local⁶⁸. Se o desrespeitar, ocorrerá desvio de poder legislativo^{69 70}.

Em suma, resulta de todos estes preceitos constitucionais que a *autonomia local* aparece na Constituição da República Portuguesa como «mais do que a simples autonomia e é certamente mais do que a simples descentralização, uma vez que representa um princípio jurídico ordenador e estruturante de uma forma específica e constitucionalmente qualificada de descentralização – simultaneamente, territorial e democrática e envolvendo, necessariamente, a participação no exercício do poder político»⁷¹, o que traz inerente, também, o *princípio da democracia participativa e representativa*⁷².

Como tal, «descentralização autárquica há de ser **descentralização democrática**⁷³; autarquias locais pressupõem, para a Constituição, *democracia local*. Não basta que haja órgãos locais para gerir assuntos locais, esses órgãos têm de ser constituídos democraticamente de modo a ex-

66 Cfr. o artigo 4. da Carta Europeia de Autonomia Local.

67 Daí a especificação ou enumeração de atribuições da Lei n. 159/99 (entretanto revogada) e, atualmente, na Lei n. 75/2013.

68 V. DE ANDRADE, *Distribuição pelos municípios de energia elétrica em alta tensão*, op. cit., p. 20. Cfr., na mesma linha, N. PIÇARRA, “A reserva de Administração”, *O Direito*, Livraria Almedina, Coimbra, 1990, p. 56; doutro prisma, A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1. Edição, op. cit., pp. 177 e ss., maxime 195 e 196.

69 Sobre este conceito, ver J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, VI, 3ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 43 e ss., e autores citados.

70 J. MIRANDA, “As freguesias, a Constituição e a Lei n. 22/2012, de 30 de Maio”, op. cit., p. 24.

71 JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., pp. 80 e 81.

72 Recorde-se que o artigo 48., n. 1 da CRP prevê um direito geral dos cidadãos de tomarem parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país.

Sobre estes princípios e a prática da democracia ao nível das autarquias locais, ver A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (Aspetos Jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

Ver a noção de *democracia local* que este Ilustre Autor reconhece nas páginas 14 ss.; e, ainda, J.B. MACHADO, “Participação e Descentralização – Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976”, op. cit., pp. 89 e ss.

73 Cfr. J. MIRANDA, *A Constituição de 1976 – Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Livraria Petrony, Lisboa, 1978, pp. 435 e ss.

*pressar a vontade popular local.»⁷⁴; A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA identifica a *democracia local*, do ponto de vista jurídico e histórico, com o «*direito dos cidadãos eleitores das comunidades locais (organizadas em autarquias locais, no âmbito do Estado de direito democrático) de deliberar diretamente ou através de órgãos por eles eleitos e perante eles responsáveis, sobre os assuntos relativos às respetivas comunidades (de acordo com o princípio da subsidiariedade)*»⁷⁵.*

Daqui se depreende, portanto, que para a doutrina portuguesa, partindo da consagração constitucional, existe um **conceito forte de autonomia local**, assumindo-se o conceito clássico *supra* revisitado, mas adaptado ao nosso tempo⁷⁶, com uma amplitude maior do que a que resulta da definição do artigo 3.º, n. 1 da Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL), pois no nosso ordenamento, ela é bem mais do que a simples autonomia (poder de regulamentação e independência) e do que a simples descentralização (pois envolve uma descentralização territorial e democrática) – representa uma forma específica, constitucionalmente qualificada e assistida, de descentralização (territorial e democrática), envolvendo necessariamente a participação no exercício do poder político.

Em resumo, para a doutrina e jurisprudência portuguesa, mesmo antes da CEAL, a autonomia local era já, à luz da CRP, um princípio essencial da organização do Estado e da própria democracia, e, por isso, «*Não é um qualquer conteúdo, não é uma autonomia de conteúdo mínimo, mas o máximo de autonomia dentro do respeito pelo Estado unitário*» que a nossa lei fundamental pressupõe.

Porém, como veremos, este é um entendimento que, na prática, legislativa e jurisprudencial, tem sido em certos termos “esvaziado”... Mas os tempos podem ser de mudança!

4. O SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL

O conceito de autonomia local que tem sido na portuguesa é, pois, o “máximo”, o “forte”, à *moda* alemã, ao invés do conceito *débil* que é maioritário na doutrina espanhola, o que não deixa de ser irónico, pela contradição existente⁷⁷, pois num ordenamento (como o Espanhol) onde a autonomia local foi francamente menos valorizada pela Constituição e onde a doutrina e jurisprudência a concebem essencialmente como *garantia institucional*, existe um mecanismo específico de proteção da autonomia local contra o legislador, enquanto que, em Portugal, apesar de uma reforçada valorização constitucional da autonomia local e apesar da doutrina maioritária recortar este princípio como uma garantia constitucional forte, existe ao longo das

74 J. MIRANDA, “As freguesias, a Constituição e a Lei n. 22/2012, de 30 de Maio”, op. cit., p. 22.

75 *A Democracia Local (Aspetos Jurídicos)*, op. cit., p. 14.

76 Ligado inclusivamente à dignidade da pessoa e à soberania popular, princípios caracterizadores do ordenamento constitucional (A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., pp. 82 e ss.).

77 Seguimos aqui de muito perto J. DE MELO ALEXANDRINO, “O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional”, op. cit., pp. 12 e ss.

últimas décadas um *silêncio quase absoluto* a respeito da proteção das autarquias locais contra atos legislativos (nacionais ou autonómicos) ofensivos da autonomia local, talvez com uma pequena exceção no que tange a *reforma territorial das freguesias*, ocorrida no país em 2011-2013⁷⁸; para além de uma omissão grave de um meio processual para a sua defesa, como veremos.

Apesar disso, o **Tribunal Constitucional** proferiu algumas decisões em que o princípio da autonomia local foi a “personagem” principal, embora com uma dúplici orientação: ora aparece como um conceito forte (estrutura do poder político, com auto-responsabilidade), ora aparece apenas como mera garantia institucional, com um conteúdo ou núcleo essencial que não se consegue perceber qual o seu critério de definição, o que vinha redundando num resultado desastroso⁷⁹, de nunca o TC ter considerado ofendida a garantia constitucional da autonomia local...⁸⁰ Até hoje, mais propriamente até à prolação do **Acórdão n. 494/2015, de 7 de Outubro de 2015**, que declara a *inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas que conferem aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública legitimidade para celebrar e assinar acordos coletivos de empregador público, no âmbito da administração autárquica, resultantes do artigo 364.º, n. 3, alínea b), e do n. 6, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n. 35/2014, de 20 de junho, por violação do princípio da autonomia local, consagrado no artigo 6.º, n. 1, da Constituição*.

Daí que o significado constitucional da autonomia local, consagrado no artigo 6.º, n. 1 da CRP e 3.º da CEAL, deva ser objeto de análise mais detalhada quando analisarmos a Jurisprudência do Tribunal Constitucional, mas podemos, desde já, com J.J. GOMES CANOTILHO⁸¹ e com J. DE MELO ALEXANDRINO⁸², determinar o conteúdo ou âmbito de proteção da garantia

78 Sobre a reforma territorial, ver obra coletiva *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANA-FRE e NEDAL, Braga, 2013; A. CANDIDO OLIVEIRA, “É necessária uma reforma territorial das freguesias?”, *Direito Regional e Local*, 13, Jan/Março, 2011, pp. 5 e ss.; “Poder Local 2011/2013: de uma reforma local ambiciosa à extinção desastrada de freguesias”, *Questões Atuais de Direito Local*, sem número, Julho 2013, pp. 111 e ss.; “A reforma territorial e funcional das freguesias”, *A Reforma do Estado e a Freguesia*, op. cit., pp. 101 e ss.; I.C. FONSECA, “As freguesias no contexto da reforma da Administração Pública: se queremos que as coisas fiquem como estão, temos que as mudar”, *A Reforma do Estado e a Freguesia*, op. cit., pp. 45 e ss.; C.J. BATALHÃO, “Alguma dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias (um olhar sobre a Lei n. 22/2012, de 30 de Maio”, *Direito Regional e Local*, 20, Out/Dez, 2012, pp. 15 e ss.; “Da reforma local à várias reformas das freguesias: um mundo de incertezas”, *A Reforma do Estado e a Freguesia*, op. cit., pp. 273 e ss.; “A reforma territorial e o voto em branco”, *Questões Atuais de Direito Local*, 2013, pp. 81 e ss.

79 J. DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, op. cit., p. 81.

80 Embora não diretamente, podemos considerar “exceção” o decidido pelo TC no Acórdão n. 260/98, de 5 de Março, num caso de tutela substitutiva e, portanto, de violação do artigo 242. da CRP.

81 *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Livraria Almedina, Coimbra, 2003, pp. 131 e ss.

82 “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, op. cit., pp.

constitucional da autonomia local, num sentido amplo, que defendemos, muito próximo do que vem sendo o paradigma alemão, pelo que podemos traçar as suas **principais dimensões**⁸³:

Direito de existência - cfr. artigo 288.º, al. n) da CRP. Esta garantia da existência das autarquias locais implica a existência dos três tipos ou escalões de autarquias previstos no artigo 236.º, n. 1 e 2 da Constituição: freguesias, municípios e regiões administrativas⁸⁴; há aqui uma reserva de Constituição, e o limite material de revisão abrange, pelo menos, as freguesias e os municípios. Não se trata de salvaguarda das autarquias locais em abstrato, mas das autarquias locais portuguesas muito anteriores à Constituição: as freguesias e os municípios.

Questão diferente é, como nos ensina J. MIRANDA⁸⁵, «a existência desta ou daquela autarquia, embora a sua modificação⁸⁶ ou a sua extinção devam obedecer a certos limites:

1º) Não pode haver nenhuma parcela de território nacional sem autarquias locais, ou sem municípios e sem freguesias.

2º) Não podem ser suprimidas tais e tantas autarquias que fique frustrada a garantia de existência das autarquias locais; ou tantos e tais municípios ou tantas e tais freguesias que fique frustrada a existência destas autarquias. Isto ainda porque é tarefa fundamental e incumbência prioritária do Estado promover o desenvolvimento harmonioso [art. 9º, alínea g)] e promover a coesão económica e social de todo o território nacional com equilíbrio de todas as regiões e eliminação progressiva de todas as diferenças económicas e sociais entre as cidades e os campos e entre o litoral e o interior [art. 81º, alínea d)]⁸⁷.

3º) Em qualquer caso, a decisão de modificação ou de extinção não pode ser arbitrária, tem de respeitar, designadamente, os princípios da tutela da confiança e da proporcionalidade inerentes ao Estado de Direito⁸⁸.

4º) A modificação e a extinção – tal como a criação – de autarquias locais requer consulta dos órgãos das autarquias abrangidas (art. 249º)⁸⁹.»

81 e ss.; "O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional", op. cit., pp. 15 e ss.

83 Ver igualmente A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., pp. 90 e ss.

84 Tão pouco podem as regiões administrativas, apesar de ainda não criadas em concreto (art. 256), ser abolidas por lei ordinária.

85 "As freguesias, a Constituição e a Lei n. 22/2012, de 30 de Maio", op. cit., pp. 25 e 26.

86 Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, 4ª edição, op. cit., pp. 715-716.

87 *Ibidem*, I, Coimbra, 2007, p. 969.

88 Assim, J. MIRANDA e J. COLAÇO, anotação in J. MIRANDA e R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 520.

89 Como refere JORGE MIRANDA, «O texto constitucional só se refere a esta consulta a propósito dos municípios.

Em caso de criação de um município, as autarquias abrangidas serão as freguesias que passarão a estar integradas na área do novo município e os municípios que perderão parte da sua população e do seu território. Na situação de alteração da área de um município, as autarquias abrangidas serão os municípios que, conseqüentemente, poderão vir a ter os limites das suas circunscrições alterados, bem como as freguesias que po-

Garantia institucional (e não individual, como vimos), que, para além da existência⁹⁰, pressupõe:

1) *Interesses próprios da comunidade local* (artigo 235.º n. 2 da CRP): a função das autarquias locais é a prossecução dos interesses próprios das populações respetivas, que são aqueles que radicam nas comunidades locais enquanto tais;

2) *Generalidade ou universalidade das suas atribuições* (decorrente da cláusula geral do artigo 235.º n. 2 da CRP): quanto à individualização dos interesses próprios, a CRP consagra o princípio fundamental da universalidade ou generalidade, porquanto a autarquia local prossegue, em princípio, todos os interesses próprios das respetivas populações, embora a lei delimite, nos termos do artigo 237.º, as atribuições de cada categoria de autarquia, como aconteceu em Portugal, designadamente, com a Lei n. 159/99, a Lei n. 169/99 e, atualmente, com a Lei n. 75/2013⁹¹;

3) *Responsabilidade própria na forma de gerir os assuntos locais* (artigo 242.º da CRP, *a contrario*): esta é uma das dimensões nucleares da autonomia local, que pressupõe um direito e capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos, conforme expressamente determina o artigo 3.º, n. 1 da CEAL; autonomia local é autodireção, auto-gestão ou auto-administração, mediante órgãos próprios, democraticamente constituídos.

4) *Exigência da reserva de lei* (cfr. entre outros, artigos 165.º, n. 1 al. q) e 237.º, n. 1 da CRP): a CRP reservou para a Assembleia da República a disciplina de certas matérias, pela especial importância que encerram, subtraindo-as, dessa forma, à disponibilidade do outro órgão legislativo, o Governo; e

5) *Afirmação de uma série de poderes, de interesses próprios ou competências* (a exercer de forma independente e exclusiva ou em coordenação ou sob delegação):

- Autonomia de programação geral (artigo 6.º, n. 1 e 237.º da CRP);

derão passar a integrar outros municípios. Já tratando-se de extinção de um município, as autarquias envolvidas serão as freguesias que se encontravam localizadas na área do município extinto, assim como os municípios que sofrerão uma alteração dos seus limites territoriais em função do ato de extinção» (J. MIRANDA e J. COLAÇO, anotação in J. MIRANDA e R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada, III*, op. cit., pp. 519-520).

Ora, se os órgãos das freguesias devem ser ouvidos aquando da criação, da extinção e da modificação dos municípios em cujas áreas estejam inseridos, a mesma regra procedimental tem de se lhes estender aquando da sua própria extinção ou modificação, colmatandose deste modo a lacuna. Logicamente, os órgãos a ouvir hão-de ser os deliberativos – portanto, as assembleias de freguesia e municipais – mas nada impede que sejam também ouvidas as câmaras municipais e as juntas de freguesia. (em “As freguesias, a Constituição e a Lei n. 22/2012, de 30 de Maio”, op. cit., p. 26.).

90 Ver também J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, op. cit., pp. 714 e ss.

91 Recorde-se que tradicionalmente o designado “regime das autarquias locais” estava consagrado no Código Administrativo, tendo o de 1940 sido maioritariamente revogado, após a CRP de 1976, através de leis avulsas, como as citadas.

- Autonomia no planeamento do espaço (artigo 65.º, n. 4 da CRP);
- Autonomia administrativa: o Estado exerce sobre as autarquias locais, apenas, uma tutela de legalidade, e não de mérito – cfr. artigo 242.º da CRP;
- Autonomia em matéria de pessoal (artigo 243.º da CRP): as autarquias devem possuir quadros de pessoal próprio, com funcionários próprios (e não funcionários do Estado);
- Autonomia organizatória (artigos 237.º ss da CRP);
- Autonomia normativa ou regulamentar (artigo 241.º da CRP): trata-se de um poder “naturalmente” circunscrito à esfera de ação da respetiva autarquia local⁹²;
- Autonomia financeira (artigo 238.º da CRP): esta revela-se verdadeiramente fundamental, pois se as autarquias não dispuserem de património e meios financeiros suficientes, não existiria autonomia local;
- Autonomia de orientação (consubstanciada no poder de conformação de programas de ação política, uma vez mais expressão da *poliarquia* pretendida pelo legislador constituinte e elemento essencial do princípio do Estado de Direito democrático, que compreende – cfr. artigo 235.º, n. 1 da CRP - a existência de autarquias locais);

Garantia da autonomia local no âmbito europeu.

É este conjunto de poderes e garantias que garante uma situação especial, de não submissão ou subordinação das autarquias locais em relação ao Estado (como ente titular da administração central). Estes elementos fundamentais da autonomia local permitem perceber o seu alcance ou significado constitucional, que podemos sintetizar na capacidade das autarquias prosseguirem livremente a realização das suas atribuições através dos seus próprios órgãos e sob a sua inteira responsabilidade, englobando todas aquelas dimensões nucleares⁹³, o que na organização dos Estados e nas administrações modernas assume especial relevância; como referimos *supra*, não podemos olvidar o fenómeno de fragmentação ou fraccionamento do (poder) do Estado⁹⁴, *vertical* (a montante, como resultado da internacionalização e globalização das relações económicas, e a jusante, através das mais variadas formas de desconcentração e descentralização administrativa) e horizontal (impulsionada por diversas organizações e grupos de pressão, como ordens profissionais, ONG's, etc.), bem como a evidência de que nos último 30/40 anos, entre nós, as atribuições municipais foram objecto de extensas ampliações qualitativa e quantitativamente, os recursos humanos e financeiros, muitos deles próprios, cresceram inequivocamente, as eleições autárquicas tornaram-se mais disputadas e de relevo na política nacional, etc.⁹⁵

92 Ver anotações ao artigo 241. da CRP de J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, op. cit., pp. 740 e ss.

93 Ver, ainda, F. DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., p. 428.

94 Fenómeno que afecta a actual organização territorial do poder político estadual, designado por “**salamização**” do Estado (J. CASALTA NABAIS, “A autonomia financeira das autarquias Locais”, em 30 Anos de Poder Local, Coimbra Editora, Braga, 2007).

95 A. FOLQUE, “O instituto do referendo local à luz da jurisprudência constitucional”, *Dire-*

Daí que o princípio da autonomia local seja entendido como o *alicerce ou a pedra angular*⁹⁶ do subsistema constitucional do poder local, componente do subsistema constitucional mais vasto da organização do poder político⁹⁷.

O que justifica, igualmente, a **garantia constitucional** da autonomia local⁹⁸, consubstanciada, desde logo, na garantia da existência (ver *supra*), na reserva legislativa da Assembleia da República em matéria de autonomia local (artigos 164.º e 165.º da CRP), na atribuição ao estatuto das autarquias locais⁹⁹ da função de lei de valor reforçado; no limite material de revisão constitucional [artigo 288.º, n)], na garantia de uma estrita delimitação da tutela administrativa, na garantia oferecida pela CEAL.

E é quanto a esta última garantia que se verifica o incumprimento relativo da obrigação imposta pelo artigo 11.º da CEAL e da *Recomendação 323 (2012)* do Congresso dos Poderes Locais e Regionais, sobre a “Democracia local e regional em Portugal”.

5. A AUTONOMIA LOCAL NA CEAL E O DÉFICE DE PROTEÇÃO

Percorrendo toda a Carta Europeia da Autonomia Local, percebemos que o artigo 3.º constitui o *preceito-chave*¹⁰⁰ sobre a conceção de autonomia local, definindo-a como «o direito e a capacidade efectiva de as autarquias regulamentarem e gerirem, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos», pelo que parece abandonar o conceito tradicional e, portanto, abdicar da ideia de que há *interesses locais* ou *interesses próprios* das comunidades locais, que são comuns aos residentes e que se diferenciam dos interesses da coletividade nacional ou regional, o que se repercute na insuficiente definição legal das atribuições fundamentais das autarquias de que enferma o artigo 4.º, n. 1 da CEAL.

Os demais artigos concretizam e completam aquele conceito de autonomia local, fixando os meios que tornam possível alcançá-la, com especial destaque para o território (artigo 5.º), a auto-organização (artigo 6.º), quadro de pessoal próprio (artigo 6.º), eleitos locais (artigo 7.º), tutela administrativa de legalidade (artigo 8.º), recursos financeiros próprios, de natureza diversificada e evolutiva (artigo 9.º), direito de associação (artigo 10.º) e tutela jurisdicional efetiva e plena (artigo 11.º).

ito Regional e Local, 05, 2008, pp. 38 e ss.

96 L. PAREJO ALFONSO, “La autonomía local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 229, 1986, p. 26.

97 J. DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, op. cit., pp. 85 e 86.

98 Ver A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., pp. 93 e ss.; J. DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, op. cit., pp. 87 e ss.

99 Sobre o que deve entender-se como tal, ver A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., pp. 97 e ss.

100 Como salienta A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., p. 114.

Pelo conjunto destas disposições, e recordando as explicações de M.L. HARMENGNIES (o relator de 1981)¹⁰¹, nomeadamente no que tange o conceito de autonomia definido no artigo 3.º, podemos concluir que a Carta não assume o conceito tradicional, assente na noção de “assuntos locais”, que foram substituídos pelos “assuntos públicos”, com os argumentos da “noção imprecisa” de “assuntos locais”, da complexidade das tarefas que, hoje em dia, estão a cargo da Administração Pública e da conseqüente necessidade de impedir que as autarquias locais sejam relegadas para uma zona marginal na atividade administrativa¹⁰²... Contudo, cremos que este conceito restringe um pouco o que vimos ter sido consagrado na Constituição da República Portuguesa, mas importa referir que *as linhas gerais que condensam o estatuto constitucional das autarquias locais são completadas pela Carta Europeia da Autonomia Local, de 1985* (tal como o próprio Tribunal Constitucional português tem realçado)¹⁰³.

Desta forma, CRP e CEAL completam-se, vinculando simultaneamente o Estado português, sendo evidente que a densificação, em termos positivos, da dimensão da autonomia local, nomeadamente no que tange a garantia institucional, se faz num sentido muito próximo do que hoje resulta da Carta Europeia, nos seus artigos 2.º e seguintes¹⁰⁴:

Direito e capacidade efetiva (o que implica ter meios adequados e eficazes) de regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade (as autarquias não atuam como prolongamento do Estado, como agentes de uma autoridade administrativa superior) e no interesse das respetivas populações (é essa a razão de ser das autarquias locais), uma parte importante dos assuntos públicos (próprios, transferidos e delegados);

Exercício deste direito através de órgãos democraticamente legitimados (as autarquias são dotadas de órgãos eleitos pela comunidade);

Liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência e atribuição de *competências plenas e exclusivas*;

Efetivação do princípio da subsidiariedade no sentido de que o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos (o que significa que o legislador, ao fixar as atribuições das autarquias locais, deve ter em conta que uma tarefa ad-

101 Lembradas por A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., pp. 113 e ss.

102 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., pp. 113 e ss.; B. MARTELO, “Descalça vai para a fonte – A ERSAR no Caminho da Autonomia Local”, op. cit., p. 24.

103 Por todos, ver o relevante **Acórdão n. 296/2013**, que se pronunciou pela inconstitucionalidade de algumas normas respeitantes às *comunidades intermunicipais*, obrigando à sua alteração, que deu origem à atual *Lei n. 75/2013, de 12 de Setembro*, que define o Regime Jurídico das Autarquias Locais e o Estatuto das Entidades Intermunicipais, entre outros assuntos.

104 Seguimos de perto J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, op. cit., p. 718.

ministrativa deve, sem claudicar a boa administração, ser atribuída ao ente local de base, mais próximo da população beneficiária¹⁰⁵);

Direito, no âmbito da política económica, a recursos próprios, adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições (a autonomia local pressupõe, como dissemos, capacidade efetiva, e esta só existirá se as autarquias forem dotadas de meios próprios, humanos, financeiros e patrimoniais);

*Direito de acesso à justiça e **tutela jurisdicional efetiva** para defender o livre exercício das suas atribuições e respeito pelos princípios de autonomia local.*

Ora, é precisamente quanto à **proteção legal da autonomia local** que o sistema nacional português deixa muito a desejar e está em incumprimento quanto ao disposto no artigo 11.º da CEAL, revelando até, como já destacado, uma certa esquizofrenia, porquanto, ao lado de uma *reforçada valorização constitucional da autonomia local* (com a doutrina a conceder a este princípio um conceito forte), *habita* um claro défice de proteção e *silêncio quase absoluto* a respeito dessa proteção das autarquias locais contra atos legislativos (nacionais e autonómicos) ofensivos da autonomia local.

Esta situação tem, inclusivamente, originado, até pelas experiências de outros países¹⁰⁶, “avisos” vários a Portugal. Na verdade, no âmbito do artigo 2.º, alínea 3, da *Resolução Estatutária CM/Res(2011)2* que estipula que «o Congresso deve preparar, regularmente, relatórios relativos a cada país sobre a situação da democracia local e regional em todos os Estados-membros, assim como em todos os Estados candidatos à adesão ao Conselho da Europa, e **verificar, em especial, que são implementados os princípios da Carta Europeia de Autonomia Local**», o Congresso dos Poderes Locais e Regionais adotou a 20 de março de 2012 a **Recomendação 323 (2012)** sobre a “Democracia local e regional em Portugal”, formulando várias recomendações, das quais destacamos as seguintes:

A recomendação de aprofundamento da participação das autarquias locais nos assuntos que lhes digam respeito;

A **recomendação de um direito de recurso direto para o Tribunal Constitucional**, em todos os assuntos que lhes digam directamente respeito...¹⁰⁷, para que Portugal cumpra o disposto no artigo 11.º da CEAL, que dispõe que «*As autarquias locais devem ter o direito de recorrer judicial-*

105 Neste sentido, A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., p. 116.

106 Ver, por todos, J. DE MELO ALEXANDRINO, “O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional”, op. cit., pp. 12 a 27, onde o autor apresenta soluções do Direito Comparado, em especial a experiência espanhola e respetiva Lei Orgânica n. 7/99, de 21 de Abril (de alteração à Lei Orgânica do Tribunal Constitucional), onde é consagrada a possibilidade das autarquias locais impugnarem, perante o Tribunal Constitucional, aquelas Leis do Estado ou das regiões autónomas que possam desrespeitar a autonomia local, através de um novo procedimento que se designou “*Dos conflitos em defesa da autonomia local*” (Capítulo IV do Título IV da referida lei orgânica).

107 Quanto a este assunto, aconselha-se a leitura de J. MELO ALEXANDRINO, “O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional”, op. cit.

mente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na legislação interna».

Esta última **Recomendação 6.b)** foi objeto de alguma flexibilidade, ao limitar-se às associações que representam os interesses das autarquias locais o direito de recurso direto para o Tribunal Constitucional, retirando essa possibilidade às entidades locais ou regionais individuais, «para limitar o número de procedimentos de caráter constitucional sugerindo o adiamento desta matéria até à próxima legislatura».

Assim, no que diz respeito ao «artigo 11.º do ETS N. 122 – proteção legal da autonomia local, a recomendação pede o melhoramento das ações judiciais a favor das autarquias locais. Os representantes portugueses assinalaram que não está em curso presentemente qualquer alteração da Constituição portuguesa, em conformidade com esta sugestão. **O relator lamenta que o Governo português hesite em melhorar a proteção legal das autarquias locais. Considerando que a interação entre os níveis central e local, nomeadamente no domínio das finanças locais, orçamento e política fiscal, aumentará devido aos novos instrumentos interinstitucionais da LFL, o potencial de ocorrência de conflitos entre esses níveis aumentará também. É possível que estes conflitos não possam ser sempre resolvidos através dos melhores instrumentos de consulta e coordenação mencionados acima, mas necessitam de estruturas de resolução de conflitos legais...**»¹⁰⁸ (carregado nosso).

E o que é certo é que esse aumento de conflitualidade já surgiu, sem que Portugal tivesse consagrado o “novo instrumento processual” recomendado e tão necessário.

Basta pensar em **alguns casos concretos**, em que as autarquias locais ficaram ou poderão, ainda, ficar objetivamente prejudicadas no seu direito de tutela efetiva e plena da autonomia local, nalguma daquelas dimensões *supra* referidas e constitucionalmente consagradas:

5.1. Reforma territorial de 2011-2013.

Este caso da Reforma Territorial das freguesias, operada em Portugal em 2011-2013, “a várias mãos e em vários atos” (com a Lei n. 22/2012, de 30 de Maio, a Lei n. 11-A/2013, de 28 de Janeiro e a Lei n. 56/2012, de 8 de Novembro)¹⁰⁹, é um exemplo sintomático deste défice de proteção, pois os

108 Ver Roteiro de Acompanhamento para Portugal, Relator: Jacob (Jos) WIENEN, Holanda (em www.coe.int/congress).

109 Ver sobre a reforma territorial, obra coletiva *A Reforma do Estado e a Freguesia*, op. cit.; A. CANDIDO OLIVEIRA, “É necessária uma reforma territorial das freguesias?”, pp. 5 e ss.; “Poder Local 2011/2013: de uma reforma local ambiciosa à extinção desastrosa de freguesias”, op. cit., pp. 111 e ss.; “A reforma territorial e funcional das freguesias”, op. cit., pp. 101 e ss.; I.C. FONSECA, “As freguesias no contexto da reforma da Administração Pública: se queremos que as coisas fiquem como estão, temos que as mudar”, op. cit., pp. 45 e ss.; C.J. BATALHÃO, “Alguma dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias (um olhar sobre a Lei n. 22/2012, de 30 de Maio”, op. cit., pp. 15 e ss.; *Da reforma local à várias reformas das freguesias: um mundo de incertezas*, em “Da reforma local à várias reformas das freguesias: um mundo de incertezas”, op. cit., pp. 273 e ss.; “A reforma territorial e o voto em branco”, op. cit., pp. 81 e ss.

tribunais administrativos, chamados a decidir sobre a extinção em concreto de cada freguesia e a forma ou modelo escolhido para a sua concretização, colocaram-se de “fora” do problema, ao considerar a jurisdição administrativa incompetente, por se tratar de casos resultantes da função “política e legislativa”! E até o Tribunal Constitucional, chamado a pronunciar-se sobre alguns casos, embora no âmbito do contencioso eleitoral, se colocou “à parte”, fugindo à análise da (in)constitucionalidade da reforma.

Um recurso direto para o TC permitiria afastar todas as dúvidas de inconstitucionalidade e de violação da CEAL (*maxime*, artigo 5.º), que ainda hoje subsistem...

5.2. Privatização do setor de resíduos com alteração unilateral das sociedades anónimas gestoras dos sistemas multimunicipais, onde os municípios eram acionistas

Também este é um caso paradigmático em que os municípios se viram privados da proteção que a autonomia local reclamava, por não terem “acesso direto” ao TC.

Uma vez mais os tribunais administrativos, ao considerarem que a alteração dos estatutos de uma sociedade anónima, individual e concreta, constituída pelo Estado e municípios, é função primária (política e/ou legislativa!!), privaram os “outros” acionistas (os Municípios) de uma defesa necessária dos interesses das suas populações, ficando reféns de opções do Estado (o outro acionista) tomadas não em assembleia-geral, mas em decreto-lei...

Assim, no Diário da República de 2 de Julho de 2014, foram publicados onze decretos-lei que alteraram unilateralmente os estatutos de cada uma das concretas e individuais sociedades anónimas gestoras dos sistemas multimunicipais, substituindo-se às devidas (e impostas estatutária e legalmente) deliberações sociais respetivas, o que retirou aos municípios (acionistas minoritários juntamente com o Estado, maioritário) a possibilidade de atacarem a ilegalidade das mesmas, face à decisão do Supremo Tribunal Administrativo de afastar a jurisdição administrativa.

Novamente um recurso direto para o TC permitiria afastar todas as dúvidas, que ainda hoje permanecem, quanto ao (ab)uso da função legislativa e afastamento dos municípios de decisões que eram fundamentais para proteger os interesses das respetivas populações.

5.3. Fundo de Apoio Municipal

Desde há muito tempo que existem mecanismos legais de *reequilíbrio financeiro* dos municípios, os quais, até 2013-2014, tiveram sempre a “tutela” do Estado (Administração Central), deixando-se aos municípios, no âmbito da sua autonomia, a escolha da sua adesão ou não. Acontece que, com o artigo 64.º, alínea b) da Lei n. 73/2013, de 3 de Setembro (que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais) e os artigos 4.º, n. 3, 17.º, 19.º e 20.º da Lei n. 53/2014, de 15 de Agosto (que aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal), este paradigma foi alterado, impon-

do-se coativamente aos municípios o desvio de receitas para pagamento de dívidas de outros municípios (ou, se se preferir, para o FAM), o que põe em causa os sacrifícios feitos para conseguir o equilíbrio financeiro e pode por inclusivamente em risco tal equilíbrio, em muitos municípios.

Por outro lado, o FAM transforma um encargo geral público num encargo autárquico, podendo consubstanciar a estipulação de um desvio de receitas municipais de umas autarquias para outras, o que coloca em causa a autonomia financeira dos municípios (tal como esta tem sido entendida pelo Tribunal Constitucional – cfr. Acórdão n. 452/87, de 9 de dezembro) e outros princípios constitucionais. De facto, no FAM inexistente um verdadeiro sistema de perequação ou quaisquer critérios a presidir à transferência de riqueza entre comunidades, pelo que urge o tal mecanismo direto para o Tribunal Constitucional para controlo da (in)constitucionalidade das respetivas normas, nomeadamente por violação do princípio da autonomia local¹¹⁰. Mas não existe!

5.4. Novos Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)

Não é só o mundo dos resíduos que está em “revolução”, mas também o das águas...

E para preparar estas alterações, o Governo resolveu transformar a ERSAR em entidade administrativa independente, através da Lei n. 10/2014, com funções de regulação e de supervisão, dotada de autonomia de gestão, administrativa e financeira e de património próprio, pelo que transitou da administração indireta do Estado para o campo da administração independente. Pela Lei n. 12/2014, introduziram-se, ainda, algumas alterações em termos funcionais.

Ora, estas alterações têm o *condão* de impor às autarquias locais uma relação de tutela para a qual não se encontra qualquer fundamento constitucional, seja porque estamos perante uma entidade reguladora independente, seja porque estamos perante uma tutela substitutiva e não de mera legalidade¹¹¹.

A defesa da autonomia local dos municípios reclamava, uma vez mais, o novo instrumento processual recomendado...

... E necessário para superar o evidente défice de proteção do poder local.

6. A AUTONOMIA LOCAL NO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Não obstante, e apesar do incumprimento do artigo 11.º da CEAL, o princípio da autonomia local é várias vezes invocado na jurisprudência portuguesa, nomeadamente no Tribunal Constitucional.

Aplicando o regime aqui sucintamente descrito, composto pelos princípios e normas constitucionais e da CEAL, o TC tem concretizado e densifi-

110 Ver E. PAZ FERREIRA e A. PERESTRELO OLIVEIRA, “O Fundo de Apoio Municipal e o princípio da autonomia financeira das autarquias”, em *Questões Atuais de Direito Local*, 01, AEDREL, jan/março 2014, pp. 61 e ss., com conclusão na p. 78.

111 B. MARTELO, “Descalça vai para a fonte – A ERSAR no Caminho da Autonomia Local”, op. cit.

cado em alguns arestos o princípio da autonomia local¹¹², adotando maioritariamente o **conceito forte** *supra* visitado, numa adaptação do conceito clássico ao nosso tempo, sendo que recentemente declarou até a ilegalidade de algumas normas, por violação deste princípio consagrado no artigo 6.º, n. 1 da CRP¹¹³, numa decisão que cremos inédita¹¹⁴.

Entendemos, de facto, que o Tribunal Constitucional tem seguido maioritariamente a doutrina portuguesa no que tange um conceito forte da autonomia local, encarando as autarquias locais como estrutura do poder político, com auto-responsabilidade ou responsabilidade própria na gestão dos seus assuntos, próprios e concorrentes com os do Estado, pelo que, sem pretendermos ser exaustivos, agrupamos alguns **Acórdãos do TC**, que deixam perceber o enquadramento e conceito da autonomia local em Portugal, nas suas várias vertentes:

6.1. Assuntos locais/nacionais e auto-responsabilidade

Desde logo, no **Acórdão n. 432/93**, verdadeiro *leading case*¹¹⁵, que assinala o primeiro teste da consistência do conceito de autonomia local na jurisprudência do Tribunal Constitucional¹¹⁶; neste aresto, o Tribunal sublinhou que as autarquias locais são justificadas pelos valores da liberdade e da participação e concorrem para a organização democrática do Estado, conformando um “âmbito de democracia”, sendo evidente que a Constituição não traça para as autarquias locais um “*figurino de mera administração autónoma do Estado*”, pois constituem verdadeiramente “uma estrutura do poder político” (deixa, assim, claro o sentido político que adquire o exer-

112 Numa pesquisa avançada no sítio da internet do TC, com a expressão “*autonomia local*”, aparecem 59 Acórdãos (última visita em 25-11-2015), embora não todos versem diretamente sobre este princípio estruturante da organização democrática do Estado.

113 No **Acórdão n. 494/2015, de 7 de Outubro**, o TC declarou a *inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas que conferem aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública legitimidade para celebrar e assinar acordos coletivos de empregador público, no âmbito da administração autárquica, resultantes do artigo 364., n. 3, alínea b), e do n. 6, do da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n. 35/2014, de 20 de junho, por violação do princípio da autonomia local, consagrado no artigo 6., n. 1, da Constituição*.

114 Na verdade, julgamos ser este o primeiro aresto do Tribunal Constitucional a declarar a inconstitucionalidade com fundamento na violação do princípio da autonomia local, pois, antes dele, nunca o Tribunal tinha considerado diretamente ofendida a garantia constitucional da autonomia local.

J. DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, op. cit., p. 81; e A. MAURÍCIO, “A Garantia Constitucional da Autonomia Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional”, *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 656.

115 Como o identifica J. DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, op. cit., p. 81.

116 Seguimos de muito perto o constatado no Acórdão do Tribunal Constitucional **n. 29/2013**, que julgou inconstitucionais algumas normas relativas às CIM (comunidades intermunicipais) e à delegação de competências do Estado nas autarquias locais, constantes do Decreto n. 132/XII e n. 136/XII (diploma que vieram dar origem, posteriormente, à Lei n. 75/2013).

Cfr. A. MAURÍCIO, “A Garantia Constitucional da Autonomia Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional”, op. cit., p. 635.

cício das suas funções), assumindo as normas que organizam o seu poder uma “*justificação eminentemente democrática*” e fundando-se o poder autárquico numa “*ideia de consideração e representação aproximada de interesses*”, aderindo à doutrina, designadamente de J.J. GOMES CANOTILHO, V. MOREIRA, RUIZ MIGUEL e J.B. MACHADO. O Tribunal Constitucional entendeu, pois, que o elemento ordenador neste “*espaço de participação*” é o **conjunto dos interesses específicos das comunidades locais**, que justificam a autonomia e delimitam o seu conteúdo essencial, por razões de proximidade, responsabilidade e controlabilidade que proporcionam a auto-organização.

Assim, conclui que «*o espaço incompressível da autonomia é, pois, o dos assuntos próprios do círculo local, e «assuntos próprios do círculo local são apenas aquelas tarefas que têm a sua raiz na comunidade local ou que têm uma relação específica com a comunidade local e que por esta comunidade podem ser tratados de modo autónomo e com responsabilidade própria*».

A este propósito dos interesses “próprios” e da respetiva tutela, é extremamente interessante, ainda que à luz de normas contenciosas revogadas, atentar ao decidido pelo Tribunal Constitucional no **Acórdão n. 553/94**: «*Entende, porém, este Tribunal que os princípios constitucionais da autonomia (administrativa e financeira) das autarquias locais e da descentralização administrativa (artigos 6.º, n. 1, 237.º, n. 2, 239.º e 240.º da Lei Fundamental) impõem o reconhecimento da representação autónoma daqueles entes públicos em todos os processos judiciais tributários relacionados com receitas por eles criadas, liquidadas e cobradas, nos termos legais, não sendo, por isso, compatíveis com a Constituição as normas legais que prescrevem a representação obrigatória dos municípios, naqueles processos, por entidades que fazem parte da administração fiscal do Estado e cuja missão é defender os interesses tributários deste sujeito de direito público*»; em consequência, decidiu, então, recusar a aplicação, com fundamento na violação dos artigos 6.º, n. 1, 237.º, n. 2, 239.º e 240.º da Constituição, das normas conjugadas dos artigos 37.º e 42.º, alínea a), do Código de Processo Tributário, na parte em que determinam que, nos processos judiciais tributários que tenham a ver com receitas lançadas e liquidadas pelas câmaras municipais, estas sejam representadas obrigatoriamente por um representante da Fazenda Pública pertencente à administração tributária do Estado.

Em jurisprudência posterior, nomeadamente no **Acórdão n. 379/96**, veio salientar que «*as autarquias locais integram a administração autónoma, existe entre elas e o Estado uma pura relação de supraordenação-infraordenação, dirigida à coordenação de interesses distintos (os interesses nacionais, por um lado, e os interesses locais, por outro), e não uma relação de supremacia-subordinação que fosse dirigida à realização de um único e mesmo interesse - o interesse nacional, que, assim, se sobrepusesse aos interesses locais. (Cf. J.B. MACHADO, Ob. e loc., op. cit., p. 17; J.J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 897; e J. CASALTA NABAIS, “A autonomia local”, in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Ro-*

drigues Queiró, II, Boletim da Faculdade de Direito, número especial, Coimbra, 1993, p. 171)».

Por isso, ao Estado cabe apenas exercer, relativamente às autarquias locais, uma função de controlo da legalidade das respectivas decisões administrativas – ou seja, uma pura função de tutela de legalidade: «a tutela administrativa sobre as autarquias locais – (preceitua atualmente o n. 1 do artigo 242º da Constituição) – consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei –».

Também no **Acórdão n. 329/99**, lembra que *«embora compita ao legislador definir as atribuições das autarquias locais e as competências dos seus órgãos (cf. artigo 237º, n. 1), ao fazê-lo, não pode pôr em causa o núcleo essencial da autonomia local; tem, antes, que orientar-se pelo princípio da descentralização administrativa e que reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições próprias (e aos seus órgãos um conjunto de competências) que lhes permitam satisfazer aqueles interesses – os interesses próprios ou privativos das respectivas comunidades –».*

Em suma, esta ideia de **interesses locais e auto-responsabilidade** está presente em vários Acórdãos do Tribunal Constitucional, nomeadamente **n. 379/96, 602/99, 329/99, 602/99, 288/2004, 595/2005, 285/2006, 296/2013, etc.**, tendo em todos eles (e noutros), é certo que de forma diferente e com intensidades diversas, deixado claro o seu entendimento sobre o enquadramento jurídico-constitucional das autarquias locais, entendimento que se tem mantido praticamente inalterado desde o citado **Acórdão n. 432/83**, dele se extraíndo as seguintes considerações:

«- As autarquias locais, justificadas pelos valores da liberdade e da participação, concorrem para a organização democrática do Estado, conformando um "âmbito de democracia";

- A Constituição não traça para as autarquias locais um "figurino de mera administração autónoma do Estado", pois elas constituem uma "estrutura do poder político", assumindo as normas que organizam o seu poder "uma justificação eminentemente democrática";

- "O poder autárquico funda-se numa ideia de consideração e representação aproximada de interesses";

- É o conjunto de interesses específicos das comunidades locais – os quais "entranham as razões de proximidade, responsabilidade e controlabilidade que proporcionam a auto-organização" – que justifica a autonomia e lhe delimita o conteúdo essencial;

*- O "espaço incomprimível da autonomia" é o dos "assuntos próprios do círculo local", sendo estes (e aqui cita-se expressamente a sentença do Tribunal Constitucional alemão nº 15, de 30/7/58, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 8º vol., p. 134), "aquelas tarefas que têm a sua raiz na comunidade local ou que têm uma relação específica com a comunidade local e que por esta comunidade podem ser tratados de modo autónomo e com responsabilidade própria";*

- As autarquias têm legitimidade para uma actuação concorrente (com o Estado) na realização de tarefas constitucionais, não estando, no entanto,

aqui presente a ideia de responsabilidade autónoma na gestão de um universo de interesses próprios.»

Mas tendo por base estes considerandos, o Tribunal Constitucional tem distinguido **matérias concorrentes**, que, como tal, não se enquadram na protecção da autonomia local; no **Acórdão n. 560/99**, decidiu que as matérias atinentes à *política geral de urbanismo e ordenamento do território* são matérias de interesse nacional e constituem tarefas do Estado, concluindo que a intervenção estadual, a par da intervenção própria das autarquias, não traduz qualquer violação da autonomia local, mantendo-se intocado o núcleo essencial desta autonomia.

E, de resto, porque se trata de uma competência própria da Administração Central, o respectivo exercício não configura, *in casu*, qualquer situação de tutela integrativa ou substitutiva: estamos, antes, perante uma **competência estadual própria e concorrente com a das autarquias locais**, e não perante aquelas outras situações de exercício de meros poderes de controlo da legalidade, característicos do instituto da tutela (neste sentido, também os **Acórdãos n. 432/93** - publicado no Diário da República, II série, de 18 de Agosto de 1993, **n. 674/95** - publicado no Diário da República, II série, de 21 de Março de 1996, **n. 379/96** - publicado no Diário da República, II série, de 15 de Julho de 1996, e o citado **n. 329/99**).

No **Acórdão n. 107/2003**, elucidativo quanto a este entendimento de distinção de interesses locais e nacionais (neste aresto estava em causa uma ordem – o poder reconhecido pelo artigo 14.º, n. 2 do Decreto-Lei n. 588/70, de 27 de setembro – de encerramento de um parque de campismo pela Direção Geral de Turismo, posta em causa pelo Município de Faro), o TC explica que a questão que o Tribunal tinha que resolver era a de saber (com referência à redacção da CRP de então) se ofende os artigos 6.º (princípio da autonomia local), 237.º n. 1 (princípio da descentralização administrativa, que aqui – e não n. 2 do mesmo artigo – se consagra) e 243.º n. 1 (limites da tutela administrativa sobre as autarquias locais) da Constituição a atribuição a um órgão da Administração Central (Direcção-Geral de Turismo) da competência para autorizar o funcionamento de parques de campismo municipais e para determinar o encerramento dos mesmos parques quando o seu funcionamento não foi precedido daquela autorização.

Afastando qualquer violação dos limites constitucionais da tutela sobre as autarquias locais, porquanto estava em causa uma norma que se limitava a regular uma competência do próprio Estado, que não intervém aqui no uso de um poder de controlo da gestão do ente autárquico mas no uso da competência que lhe é atribuída pelo Decreto-Lei n. 588/70, o TC dedicou-se, depois, à análise do *princípio da autonomia local* constitucionalmente consagrado, invocando o **Parecer n. 3/82 da Comissão Constitucional in Pareceres da Comissão Constitucional** (18º vol. pág. 141), onde se entendeu que a administração local está constitucionalmente circunscrita «àquelas tarefas que se relacionam específica e diretamente com uma certa comunidade local e por esta podem ser executadas em auto-responsabilidade e autonomia», pelo que «*excederia o seu âmbito de competência jurídico-constitucionalmente fixado quando pretendesse definir um interesse*

que ultrapassa a respectiva comunidade para se encarnar como interesse geral, supra-local». Logo, em caso de conflito entre o interesse geral e o local, os limites que a este devam ser postos em homenagem àquele podem ser definidos pelo legislador ordinário, sob condição de não destruir «o conteúdo essencial da garantia da administração autónoma», garantia que se traduz na circunstância de só o legislador poder limitar o interesse local «em função de um interesse geral por ele definido».

Com base nestes considerandos, decidiu que, estando os parques de campismo destinados «*a servir todos aqueles que procuram esta forma de lazer, não pode desde logo dizer-se que a sua instalação seja uma tarefa apenas relacionada com a comunidade local ... (insere-se no sector do turismo que é uma das principais fontes de riqueza do País ... e, seguramente, não é de todo estranha ao "ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado" (artigo 66º da Constituição) a que todos têm direito e que ao Estado cumpre promover)*», pelo que a intervenção do Estado, através da competência que, no caso, é atribuída à Administração Central, para autorizar o "funcionamento" dos parques de campismo, (inclusive dos que são instalados por iniciativa dos municípios) é assim justificada por imperativo constitucional.

Conclui, portanto, não ser de modo algum afetado o conteúdo essencial da garantia da administração autónoma que se consubstancia na **responsabilidade autónoma de gestão dos interesses que são próprios da comunidade local**, não sendo assim violados os princípios plasmados nos artigos 6.º (princípio da autonomia local) e 237.º n. 1 da Constituição (princípio da descentralização administrativa).

Também o **Acórdão n. 288/2004** (publicado no Diário da República, II Série, de 9 de Junho de 2004) – aresto que apreciou a norma que atribuía à concessionária de serviço público de telecomunicações o direito de ocupação e utilização de vias de comunicação do domínio público, com isenção total de taxas e quaisquer outros encargos, sempre que tal se mostre necessário à implantação das infra-estruturas de telecomunicações ou para a passagem de diferentes partes da instalação ou equipamentos necessários à exploração do objecto da concessão – decidiu o seguinte: *A existência e a disponibilidade de um serviço público de telecomunicações de âmbito nacional corresponde, pois, a um interesse público que transcende o âmbito das autarquias locais. Trata-se, também aqui, de uma matéria que respeita "ao interesse geral da comunidade constituída em Estado", e que ultrapassa "o universo dos interesses específicos das comunidades locais, aquele mesmo que se desenvolve num horizonte de proximidade, participação, controlabilidade e auto-responsabilidade e que funda a legitimação democrática do poder local".*

No mesmo sentido, o **Acórdão n. 285/2006** considerou que no caso que analisava estavam em causa interesses que transcendem o âmbito das autarquias locais, ultrapassando o universo dos interesses específicos das comunidades locais, atendendo aos fins estatutários e ao âmbito territorial da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (artigos 2.º e 4.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei nº 322/91). Nomeadamente, por esta pessoa

colectiva de utilidade pública administrativa prosseguir humanitária e benemerentemente fins de acção social, prestação de cuidados de saúde, de educação e cultura e de promoção da qualidade de vida, sobretudo em proveito dos mais desprotegidos (artigos 1º, nº 1, e 2º, nº 1, dos Estatutos), com clara relevância constitucional (cf. artigos 63º, nº 5, 64º, nº 1, 65º, nº 1, e 73º, nº 1, da CRP e, ainda, Acórdão do Tribunal Constitucional n. **309/2001**, Diário da República, II Série, de 19 de Novembro de 2001).

Já no importante **Acórdão n. 296/2013**, que declarou a inconstitucionalidade de algumas normas na parte respeitante às **comunidades intermunicipais**, por violação dos artigos 111.º, n. 3 e 236.º, n. 1, da Constituição, o TC assume a "miscigenação de interesses" e, portanto, a "sobreposição de competências", pois existem domínios que não podem pertencer em exclusivo aos municípios. E, como refere, «*este aspeto é especialmente importante na área das relações entre Estado e autarquias locais. Neste caso, não existe uma separação constitucionalmente estabelecida, estanque e inflexível de atribuições do Estado e das autarquias, fundada numa distinção material rígida entre assuntos locais – que competiriam inteiramente e em exclusivo às autarquias – e assuntos nacionais. Significa isto que "a separação nítida entre a zona dos interesses nacionais e a zona dos interesses locais, como se de dois compartimentos estanques se tratasse, já só subsiste em alguns casos. É errado dizer que desapareceu por completo; mas deixou de corresponder à grande maioria dos casos"* (F. DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, Livraria Almedina, Coimbra, 2006, p. 491). Assim, a atual "miscigenação" de interesses implica «*uma indispensável divisão de trabalho entre o Estado e as coletividades locais*» (J.C. VIEIRA DE ANDRADE, "Distribuição pelos municípios da energia elétrica de baixa tensão", *CJ*, ano XIV/I, 1989, pp. 15 e seguintes, em especial, p. 19).»

Por toda esta amostra jurisprudencial, pode concluir-se, citando esta última decisão, que a Jurisprudência do Tribunal Constitucional assume o **conceito forte de autonomia** mas tem considerado que existem domínios que não podem pertencer em exclusivo aos municípios, já que incidem sobre matérias que têm de ser vistas e prosseguidas em conexão com o todo nacional, pelo que devem estar abertas à intervenção concorrente das autarquias e do Estado (**Acórdão do Tribunal Constitucional n. 674/95; cfr. ainda Acórdãos n. 432/93, 674/95, 379/96, 548/97, 329/99, 517/99 e 560/99**).

A *autonomia local* é, assim, em larga medida, uma **autonomia sub legem** – o que tem importantes consequências no que respeita à definição e à densificação das atribuições e das competências administrativas das autarquias locais. O âmbito da autonomia administrativa varia em função das opções do legislador democrático, permitindo o acolhimento de diversas formas de articulação entre Estado e autarquias, mas esse reconhecimento de uma margem de liberdade de conformação do legislador na definição do estatuto e regime autárquico não significa, contudo, que seja possível prescindir-se de **vinculações jurídico-constitucionais e da ponderação equilibrada dos interesses – locais, regionais e nacionais – em presença...**

6.2. Autonomia financeira

Também no que tange a vertente financeira da autonomia local, o TC tem sido muito uniforme ao longo dos tempos, como exemplificativamente constatamos nestes dois arestos.

No **Acórdão n. 553/94**, depois se identificar como elementos essenciais do conceito constitucional de autarquia local, a personalidade jurídica coletiva distinta do Estado, a abrangência de um determinado território, a prossecução de interesses próprios e específicos do agregado populacional residente no respectivo território e a existência de órgãos representativos das populações, recorda-se que, gozando de autonomia em face do poder central, «*Elemento essencial da autonomia local é o reconhecimento às autarquias locais de património e finanças próprios (artigo 240º, nº 1, da Constituição), isto é, da sua autonomia financeira. Esta constitui um "pressuposto dos próprios poder e autonomia locais" (cfr., neste sentido, os Acórdãos deste Tribunal nºs. 82/86, 361/91 e 358/92, publicados no Diário da República, I Série, nº 76, de 2 de Abril de 1986, II Série, nº 8, de 10 de Janeiro de 1992, e I Série-A, nº 21, de 26 de Janeiro de 1993). De facto, como escreve A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, "se as autarquias locais para o desenvolvimento da sua actividade precisassem de que o Governo lhes fornecesse meios financeiros e se o Governo tivesse o poder de os atribuir conforme entendesse mais conveniente, então a autonomia não existiria. Perder-se-ia um dos elementos essenciais desta que consiste na não dependência em relação ao Estado-Administrador" (cfr. ob. cit., p. 286, 287).*»

Pelo que o TC decidiu que uma das vertentes fundamentais da autonomia financeira das autarquias locais – “*um pressuposto ou um elemento da autonomia local*” que a CRP caracteriza pela existência de “*património e finanças próprias*” – é a de aquelas terem como receitas próprias “*as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços*”.

Recentemente, no **Acórdão n. 109/2015**, sobre a designada *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso* (LCPA), o Tribunal Constitucional lembrou que por diversas vezes se pronunciou sobre a garantia constitucional da autonomia local, em particular, da autonomia financeira e patrimonial das autarquias locais (desde logo no citado **Acórdão n. 432/93**) e que também tomou já posição sobre o seu grau de resistência à prossecução de outros interesses públicos, que transcendam os específicos interesses comunitários locais, que a possam limitar ou condicionar, como aconteceu também no já referido **Acórdão n. 288/2004**.

E nesse sentido, afirma que da autonomia local das autarquias “*não decorre a imunidade dos entes locais a limitações e constrangimentos de índole financeira, nos termos da lei. Como sublinham GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS e ANA RITA CHACIM, em reflexão sobre o impacto da LCPA na gestão financeira e orçamental local, «a autonomia financeira local convive desde há muito com os condicionalismos subjacentes ao controlo financeiro decorrente da Lei das Finanças Locais, em nome da estabilidade financeira nacional, e bem assim, do levado a cabo pelos com-*

*petentes órgãos administrativos, como seja a Inspeção-Geral de Finanças, ou por órgãos jurisdicionais, como seja o Tribunal de Contas» (in "A 'Lei dos Compromissos' no âmbito da boa gestão financeira e orçamental: o caso especial da autonomia financeira local", Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Ano V, Mar/2012, pp 22-39; p. 38). Ponto é que tais imposições não anulem ou restrinjam arbitrariamente o **núcleo essencial da autodeterminação organizativa decorrente do princípio autonómico**, consagrado no artigo 6.º, n. 1, e **da garantia institucional** constante do artigo 235.º, ambos da Constituição, pondo em causa a prossecução do interesse público nos termos constitucional e legalmente previstos (artigo 266.º da Constituição)".*

6.3. A autonomia normativa (regulamentar)

O **Acórdão n. 74/84**, que A. MAURÍCIO considera ter sido uma decisão de irrecusável relevo sobre a administração autárquica, reconhece que as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio e que a exigência da Constituição é tão só a de que, nesta matéria, as autarquias possuam uma reserva de autonomia, que a medida desse poder é determinado por lei e que o poder regulamentar das autarquias pode respeitar à totalidade dos interesses próprios das respetivas populações ou apenas a algumas das atribuições das autarquias.

6.4. Tutela administrativa

Esta ideia de responsabilidade própria tange, igualmente, com outra dimensão da autonomia local e que tem a ver com a mera tutela de legalidade (e não de mérito), que tem sido preocupação constante de afirmação pelo TC (veja-se, a título meramente exemplificativo, os **Acórdãos n. 320/93, 330/94, 379/96, 329/99, 517/99, 560/99 e 107/03**).

Para o TC, como refere no **Acórdão n. 320/93**, é o próprio legislador constitucional que atribui aos órgãos da Administração de hierarquia superior poderes de tutela da legalidade sobre a atividade dos agentes do poder local e remete para o legislador ordinário a *definição dos «casos» e «formas» em que o poder tutelar pode ser exercido*, mas esta tutela administrativa tem como finalidade (apenas) verificar o cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos, e não controlar a conveniência ou inconveniência da decisão administrativa, a sua oportunidade ou inoportunidade, a sua correção ou incorreção¹¹⁷. *Objecto da tutela de legalidade não é, pois, o valor da decisão administrativa, a sua utilidade, o seu merecimento, avaliados em vista do fim que se propôs*¹¹⁸. *É uma simples tutela externa (por contraposição à tutela interna que é exercida sobre os institutos públicos) – uma tutela não directiva –, pois que (diz J.B. MACHADO) «o titular do respectivo poder intervém na defesa de um interesse diferente e sem legitimidade para definir o interesse que a este se contrapõe. Intervém, portanto, em plano diverso daquele em que actua a autonomia da vonta-*

117 D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Livraria Almedina, Coimbra, 1986, pp. 692 e 695.

118 Ver R. EHRHARDT SOARES, *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Ed. Policopiada, Coimbra, 1955, pp. 207 e ss.

de do ente tutelado, pelo que age de um modo por assim dizer extrínseco, limitando e coordenando com o interesse geral as manifestações daquela autonomia, mas sem pôr em causa o essencial dela». É uma tutela que, por isso mesmo, «só reflexamente afetará a autonomia do ente tutelado, pois opera extrinsecamente, pela definição de limites ao 'reconhecimento' das manifestações da dita autonomia».

Em suma, para o TC «A tutela será aqui apenas uma 'faculté d'empêcher', 'un frein' admissível para obstar a que as decisões das autarquias extravasem das suas atribuições e invadam as atribuições da administração estadual ou as atribuições de outras autarquias ou administrações autónomas».

6.5. Garantia de "pessoal próprio"

No **Acórdão n. 494/2015**, que veremos melhor *infra*, insere-se esta "garantia" de existência de "quadros de pessoal próprio, nos termos da lei" (artigo 243.º, n. 1) e a aplicação aos trabalhadores em funções públicas das autarquias do regime aplicável aos do Estado "com as necessárias adaptações, nos termos da lei" (artigo 243.º, n. 2), no entendimento que o TC tem revelado do princípio da autonomia local. De facto, o Tribunal confirma que se trata de um elemento da autonomia, constitucionalmente protegido, relacionado com o poder de auto-organização dos serviços. Assim, a garantia de um corpo próprio de trabalhadores das autarquias, não dependentes da administração do Estado, é instrumental face à execução das atribuições das autarquias visando a prossecução dos interesses próprios das respetivas populações. Só dessa forma se garante o carácter autónomo da administração local, consagrado na Constituição.

Daí ter decidido que «decorre, portanto, da garantia de autonomia local que as autarquias possam assumir o papel de entidade empregadora pública, de forma autónoma face ao Estado, quer relativamente às relações individuais de trabalho com os trabalhadores em funções públicas, quer, na configuração atualmente existente na lei, em relação às relações coletivas, quanto à celebração de acordos coletivos de trabalho com as associações sindicais representativas dos respetivos trabalhadores», declarando a inconstitucionalidade de certas normas que conferem aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública legitimidade para celebrar e assinar acordos coletivos de empregador público, no âmbito da administração autárquica, precisamente por violação do princípio da autonomia local, consagrado no artigo 6.º, n. 1, da Constituição.

6.6. Resumo do entendimento do TC

Perante toda esta Jurisprudência (e doutrina) que aqui fomos referenciando, e pela importância "transcendental" que pode ter o **Acórdão n. 494/2015**, de 7 de outubro (pois é, segundo cremos¹¹⁹, a **primeira decisão do TC a declarar a inconstitucionalidade de normas por violação do princí-**

¹¹⁹ Não olvidando o já referido Acórdão n. 260/98, de 5 de Março, sobre a tutela substitutiva em causa e que fundamentação a declaração de inconstitucionalidade por violação do disposto no artigo 242., n. 1 da Constituição.

pio da autonomia local), supomos, ainda ser útil a sua transcrição parcial, porquanto constitui um excelente “resumo” do entendimento do Tribunal no que tange a autonomia local, tal como resulta da CRP e da CEAL:

8. A autonomia local é um dos pilares fundamentais em que assenta a organização territorial da República Portuguesa, tal como resulta do artigo 6.º, n. 1, da Constituição.

*Nesse contexto, 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. (...) O princípio da autonomia local, de que importa agora tratar, é desenvolvido na Constituição no seu título VIII, relativo ao Poder local, da parte III (Organização do poder político). O enquadramento supralegal das autarquias locais é, ainda, completado pela **Carta Europeia da Autonomia Local** (...).*

9. O artigo 235.º da Constituição estabelece que a «organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais», que são «pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas». Esta norma constitucional garante e impõe a existência de autarquias locais em todo o país e «tem um sentido de **garantia institucional**, assegurando a existência de administração local autárquica autónoma» (**Acórdão n. 296/2013**, n. 12).

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

*As autarquias locais têm como objetivo constitucionalmente traçado a prossecução de **interesses próprios** das populações respetivas (artigo 235.º, n. 2). Também segundo o artigo 3.º, n. 1, da Carta Europeia da Autonomia Local, «o princípio da autonomia local pressupõe e exige, entre outros, o direito e a capacidade de as autarquias regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos» (Acórdão n. 296/2013, n. 14) ... Nas palavras do **Acórdão n. 432/93**, (n. 1.2. e 1.3.), esses interesses próprios das populações: «(...) justificam a autonomia e porque a justificam delimitam-lhe o conteúdo essencial. Eles entram nas razões de proximidade, responsabilidade e controlabilidade que proporcionam a auto-organização. O espaço incomprimível da autonomia é, pois, o dos assuntos próprios do círculo local, e “assuntos próprios do círculo local são apenas aquelas tarefas que têm a sua raiz na comunidade local ou que têm uma relação específica com a comunidade local e que por esta comunidade podem ser tratados de modo autónomo e com responsabilidade própria (...) Isso não implica que as autarquias não possam ou não*

devam ser chamadas a uma **actuação concorrente** com a do Estado na realização daquelas tarefas. O "paradigma social do Direito" (Habermas) aponta mesmo para uma política de cooperação e de intervenção de todas as instâncias com imediata possibilidade de realizarem as imposições constitucionais.»

10. A prossecução dos interesses próprios das populações locais pelas autarquias tem que ser conjugada com a prossecução do interesse nacional pelo Estado. De facto, como o Tribunal Constitucional já afirmou, «como as autarquias locais integram a administração autónoma, existe entre elas e o Estado uma pura relação de supraordenação/infraordenação, dirigida à **coordenação de interesses distintos** (os interesses nacionais, por um lado, e os interesses locais, por outro), e não uma relação de supremacia-subordinação que fosse dirigida à realização de um único e mesmo interesse - o interesse nacional, que, assim, se sobrepujasse aos interesses locais» (Acórdão n. 379/96, n. 5.3.). Como nota A. FOLQUE, quando «a autonomia municipal postula interesses próprios e quando se fala na concorrência da dimensão nacional com a dimensão local, isso não corresponde a uma sobreposição de atribuições. De outro modo, seria preterida a esfera de interesses próprios (art. 235.º, n. 2)» (A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 130-131).

Sendo certo que «as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei» (artigo 237.º, n. 1, da Constituição), é nesse contexto que o legislador deve balancear a prossecução de interesses locais e do interesse nacional ou supralocal, gozando de uma vasta margem de autonomia. No entanto, ao desempenhar essa tarefa, «o legislador não pode pôr em causa o núcleo essencial da autonomia local; tem antes que orientar-se pelo princípio da descentralização administrativa e reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições próprias (e aos seus órgãos um conjunto de competências) que lhes permitam satisfazer os interesses próprios (privativos) das respetivas comunidades locais» (**Acórdão n. 379/96**, n. 5.2., e **Acórdão n. 329/99**, n. 5.4.) ...

11. A autonomia das autarquias locais, intrinsecamente relacionada com a gestão democrática da República, tal como constitucionalmente desenhada, pressupõe um conjunto de **poderes autárquicos** que asseguram uma sua atuação relativamente livre e incondicionada face à administração central no desempenho das suas atribuições, visando a prossecução do interesse da população local. Com o objetivo de assegurar essa liberdade de atuação, a Constituição consagra diversas dimensões ou elementos constitutivos da autonomia local. Aí se inscreve, nomeadamente, a autonomia de organização (artigo 237.º, n. 1), a autonomia orçamental (artigo 237.º, n. 2), a autonomia patrimonial e financeira (artigo 238.º, n. 1 a 3), a autonomia fiscal (artigo 238.º, n. 4, e artigo 254.º), a autonomia referendária (artigo 240.º, n. 1), a autonomia regulamentar (artigo 241.º) e a autonomia em matéria de pessoal (artigo 243.º). ...

O condicionamento ou compressão da autonomia local (nomeadamente dos seus elementos) pode apenas decorrer da lei, quando um interesse público nacional ou supralocal o justificar, e sempre com a ressalva do seu núcleo incompressível."

Como se pode constatar de todas estas doughtas decisões do TC e do excelente resumo que este último aresto faz, a autonomia local, nos seus diversos elementos, tem tido um entendimento estável, embora com algumas cambiantes de intensidade na Jurisprudência portuguesa...

7. A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

Quanto à evolução legislativa, entendemos que a mesma pouco tem sido marcada pela Carta Europeia da Autonomia Local (de 1985), embora com ela se harmonize (à excepção do artigo 11.º).

No artigo 2.º, começa por estabelecer-se que o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição, o que, quanto a Portugal, estava já anteriormente consagrado, como vimos.

Estabelece, por outro lado, que as atribuições fundamentais das autarquias locais são fixadas pela Constituição ou pela lei e que, dentro dos limites legais, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade (artigo 4.º n. s 1 e 2), o que igualmente foi sendo consagrado legislativamente, embora com um risco de esvaziamento face à cada vez maior concorrência entre interesses estaduais e autárquicos.

Apesar desta "diluição de um espaço de atribuições municipais no confronto com quaisquer intervenções estaduais"¹²⁰, é efetivamente inquestionável a existência de um espaço decisório próprio das autarquias locais (um "núcleo essencial", "mínimo" ou "âmbito"), que o legislador, mesmo com toda a sua liberdade de conformação, terá sempre que respeitar¹²¹. E a legislação portuguesa tem definido, de facto, ao longo destas décadas, um "núcleo próprio" de atribuições e competências, cuja evolução até tem sido no sentido da sua "obesidade":

7.1. Atribuições e competências (Regime Jurídico das Autarquias Locais)

Desde a CRP 1976, e pondo fim à "tradição" de colocar estas matérias nos *Códigos Administrativos*, fomos assistindo à publicação de leis que definiam

120 L.P. PEREIRA COUTINHO, *o problema das atribuições e das competências das autarquias locais (e do seu possível esvaziamento...)*, em www.icjp.pt.

121 L.P. PEREIRA COUTINHO admite que o legislador, apesar de ter uma larga liberdade de conformação na tarefa de determinar os interesses próprios da administração local autárquica (op. cit., p. 5), está vinculado a reconhecer um mínimo significativo de tarefas próprias (op. cit., p. 9), acabando, portanto por reconhecer, como tem decidido o TC, a existência de um núcleo essencial de assuntos próprios das comunidades locais (p. 11 e ss.).

o regime jurídico das autarquias locais, expressamente prevendo as suas atribuições e competências, nomeadamente¹²²:

Lei n. 79/77, de 15 de outubro, que definia as **atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos**.

Decreto-Lei n. 100/84, de 18 de março, que revê a Lei n. 79/77 e define o regime das Autarquias Locais.

Lei n. 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Lei n. 169/99, de 18 de Setembro, que define o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

Lei n. 75/2013, de 12 de Setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Da análise a estes diplomas legais, constata-se um **aumento progressivo de atribuições e competências das autarquias locais**, acompanhado, no mesmo sentido, por uma série de leis avulsas, que prevêm numerosas competências autárquicas, bem como a “delegação de competências” do Estado nos municípios (e até nas comunidades intermunicipais), como aconteceu com o recente Decreto-Lei n. 30/2015, de 12 de Fevereiro (que estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais)¹²³⁻¹²⁴; ou dos municípios nas freguesias, como acontece na Lei n. 75/2013 (com um aumento das competências próprias e delegadas das freguesias¹²⁵).

Porém,

E não obstante o respeito por esta vertente da autonomia local, o que é certo é que o legislador nalguns casos tem revelado uma certa apetência por uma **“outra forma de esvaziamento das atribuições autárquicas”**, através da *“eliminação completa de um qualquer grau de primariedade no que respeita às competências dos órgãos das autarquias locais na*

122 Há muitos outros diplomas legais onde estão previstas competências dos órgãos autárquicos

123 Em cujo preâmbulo o legislador se detém sobre princípio da descentralização administrativa do Estado.

124 Não obstante, refira-se que a Lei n. 75/2013 potencia uma *compressão dos municípios*, face à previsão de delegação de competência “para cima”, a favor das comunidades intermunicipais, e “para baixo”, a favor das freguesias, nomeadamente através dos designados “acordos de execução”.

125 Aqui destacamos a “figura” da delegação legal de competências e dos acordos de execução prevista no artigo 132., para além do artigo 16. sobre as competências próprias das freguesias; sobre aqueles contratos interadministrativos, ver C.J. BATALHÃO e S. SILVA, “Acordos de execução: questionário nacional e análise das primeiras respostas”, *Questões Atuais de Direito Local*, 04, Outubro/Dezembro, 2014, pp. 65 e ss.

*prossecução de atribuições destas já legislativamente enumeradas*¹²⁶; ora, prevendo-se atribuições e competências, mas não deixando *um poder de conformação material próprio* no âmbito da sua prossecução, então a autonomia torna-se uma “farsa”, esvaziada de conteúdo prático, não deixando o Estado-legislador “margem de manobra” às autarquias, face à densidade com que interferiu normativamente nos domínios em causa. “*Como é bom de ver, a ausência de primariedade compromete irremediavelmente uma qualquer possibilidade de prossecução auto-responsável de atribuições*”¹²⁷.

É este risco que tem que ser evitado...

7.2. Autonomia financeira (Regime das Finanças Locais)

Também quanto ao regime das finanças locais, se foi assistindo ao cumprimento da Constituição (e, depois, da CEAL), definindo-se um regime jurídico sobre o “*património e finanças próprio*”:

Lei n. 1/79, de 2 de janeiro, que aprova a Lei das Finanças Locais.

Decreto-Lei n. 98/84, de 29 de março, que aprova o novo regime das finanças locais.

Lei n. 1/87, de 6 de janeiro, que aprova o regime das Finanças Locais.

Lei n. 42/98, de 30 de junho, que aprova a Lei das finanças locais e estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias, organismos com património e finanças próprio, cuja gestão compete aos respectivos órgãos.

Lei n. 2/2007, de 15 de janeiro, que aprova a Lei das Finanças Locais

Lei n. 73/2015, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Da mesma forma, a autonomia local, nesta sua vertente financeira, tem sofrido algum *emagrecimento*, nomeadamente durante os últimos anos de “protectorado da Troika”, mas, como vimos quanto à designada “Lei dos Compromissos”, o Tribunal Constitucional tem admitido que dentro dos limites constitucionais tal compressão será admissível ...

7.3. Tutela Administrativa (Regime Jurídico da Tutela Administrativa)

Igualmente quanto à tutela a que estão sujeitas as autarquias locais, o legislador foi cumprindo a obrigação decorrente da CRP e da CEAL:

Lei n. 87/89, de 9 de Setembro, que estabelece o regime jurídico da tutela administrativa das autarquias locais e das associações de municípios de direito público; refira-se, ainda, que revogou os artigos 91.º a 93.º da [Lei n. 79/77, de 25 de Outubro](#), o artigo 70.º e o n. 2 do artigo 81.º do [Decreto-Lei n. 100/84, de 29 de Março](#), que anteriormente regulavam esta matéria.

Lei n. 27/96, de 1 de Setembro, que estabelece o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o respectivo regime sancionatório.

126 Seguimos de perto, L. PEREIRA COUTINHO, op. cit., pp. 11 e ss., www.icjp.pt.

127 L. PEREIRA COUTINHO, op. cit., p. 12, www.icjp.pt

8. CONCLUSÃO

Após 30 anos de CEAL e quase 40 anos de CRP, é evidente que as autarquias locais assumiram em Portugal uma especial importância, sendo incontestável que o Poder Local Democrático potenciou melhorias na qualidade de vida da população em todo o território nacional e alargou o seu âmbito de competências, numa proximidade e comunhão com as respectivas populações que reforçou a democracia, prossecução dos interesses das comunidades locais e a boa administração.

Por tudo quanto aqui se deixou, e aderindo à definição “trabalhada” de J. DE MELO ALEXANDRINO¹²⁸, consideramos autarquia local «*a forma específica de organização territorial, na qual uma comunidade de residentes numa circunscrição territorial juridicamente delimitada dentro do território do Estado prossegue interesses locais, através do exercício de poderes públicos autónomos*», resultando, ainda, do respectivo regime que emerge da CRP e da CEAL, um conjunto de ideias das quais destacamos «*o relevo e a inafastável feição política dos entes locais*» e «*um certo grau de imediatividade dos poderes públicos (dado pelo autogoverno inerente à legitimidade e representatividade democráticas dos órgãos), mas também a independência relativamente a orientações ou poderes condicionantes externos, nomeadamente estatais*»¹²⁹.

Daí a importância do princípio da autonomia local e do conceito forte e clássico, embora adaptado aos “nossos tempos”, que aqui defendemos e entendemos ser o que está subjacente ao entendimento do Tribunal Constitucional; aproveitando a síntese efetuada por A. MAURÍCIO sobre a jurisprudência relativa à garantia da autonomia local, consideramos que o entendimento do TC sobre a *autonomia do poder local* tem sido estável, «*sendo essencialmente concebida como uma garantia organizativa e de competências, reconhecendo-se as autarquias locais como uma estrutura do poder político democrático e com um círculo de interesses próprios que elas devem gerir sob a sua própria responsabilidade*» só podendo a «*restrição legal desses interesses (...) ser feita com o fim da prossecução de um interesse geral, que ao legislador compete definir, não podendo, de todo o modo, ser atingido o núcleo essencial da garantia da administração autónoma*». «*Nos âmbitos que considera abertos à concorrência do Estado e das autarquias vem ainda o Tribunal entendendo (...) que são constitucionalmente legítimas compressões da autonomia local, não deixando, contudo, de fazer passar as medidas legislativas ou regulamentares em causa pelo crivo da adequação e da proporcionalidade*»¹³⁰.

Daí que as autarquias locais possuam um “conjunto de poderes constitucionalmente garantidos», tais como «*o poder de dispor de órgãos próprios*

128 “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, op. cit., pp. 111 e 112.

129 J. DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, op. cit., pp. 111 e 112; e Acórdão do Tribunal Constitucional n. 494/2015.

130 “A Garantia Constitucional da Autonomia Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional”, op. cit., pp. 656-657; e Acórdão do Tribunal Constitucional n. 494/2015.

eleitos democraticamente; o poder de dispor de património e finanças próprias; o poder de dispor de um quadro de pessoal próprio; o poder regulamentar próprio; o de exercer sob responsabilidade própria um conjunto de tarefas adequadas à satisfação dos interesses próprios das populações respectivas», que «garante à administração local uma situação de não submissão em relação à administração do Estado», e constitui «aquilo a que poderíamos chamar a vertente de defesa da autonomia local»¹³¹.

Não obstante, como registamos, o *problema-mor* desta defesa prende-se com o teimoso incumprimento do disposto no artigo 11.º da CEAL, inexistindo em Portugal um meio próprio e expedito de recurso direto para o Tribunal Constitucional, o que por (e põe) em causa a tutela efectiva e plena da autonomia local, como aconteceu nos casos que exemplificativamente aqui trouxemos¹³².

Aguardemos que se cumpra em toda a sua plenitude a CEAL e a Constituição... Sendo que o "inérito" Acórdão do TC n. 494/2015 nos deixa esperanças¹³³.

131 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, op. cit., pp. 92-93; e Acórdão do Tribunal Constitucional n. 494/2015.

132 A este propósito, não podemos deixar de anotar que os anos em que Portugal foi obrigado a estar sob o protetorado da Troika (composta pela União Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) e no Procedimento dos Défices Excessivos, por efeito do *Memorando de Entendimento* de 17 de Maio de 2011, assinado pelo XVIII Governo Constitucional, foram extraordinariamente difíceis no que tange a tensão entre o Estado e as autarquias locais, com limitações várias (e inconstitucionais, na nossa modesta opinião) à autonomia local, pelo menos no conceito forte que defendemos, o que demonstra claramente o défice de protecção existente em Portugal.

Isso mesmo foi constatado no *processo de Acompanhamento* iniciado em 2013, conforme se constata no Relatório que parcialmente se transcreve:

«3. O processo de Acompanhamento foi desde o início grandemente influenciado por circunstâncias extraordinárias, relevantes no âmbito dos poderes locais e regionais no país, devido à decisão do Governo português de aceitar um plano de resgate internacional em maio de 2011. Em linha com a implementação nacional dos chamados requisitos da Troika, Portugal transpôs estes requisitos, tanto ao nível nacional como ao nível local e regional, em particular no que se refere a cortes orçamentais, aumento de impostos e taxas e outras medidas de austeridade, como a redução do número e remuneração do pessoal, restrições ao endividamento e cortes estruturais em empresas locais e regionais. Foi criado um programa de reformas intensas, gerando tensões na relação entre entidades nacionais e subnacionais, para as estruturas territoriais, para o funcionamento interno de organismos autónomos, de sistemas de gestão financeira e de controlo financeiro, e criados procedimentos de consulta e coordenação não totalmente novos.

4. Assim, o desenvolvimento da autonomia local e regional em Portugal foi influenciado, nos últimos anos, por reformas estruturais profundas, cujos efeitos se fizeram sentir para além do desenvolvimento contínuo das autonomias locais e regionais noutros estados-membros do CdE. Além disso, no que se refere à sua política para as autonomias locais e regionais, e após a sua decisão de respeitar o prazo acordado para Portugal terminar em 2014 o Procedimento dos Défices Excessivos, o Governo português está claramente a seguir um percurso de retorno a uma situação "normal" relativamente às autonomias locais» (in Roteiro para Acompanhamento de Portugal, op. cit., p. 2).

133 Sobre este Acórdão e suas consequências, ver nossa anotação em "Os «lados opostos" da autonomia local em matéria de pessoal: o Acórdão n.º 494/2015 do Tribunal Constitucional, seus efeitos e o pagamento aos trabalhadores", *Questões Atuais de Direito Local*, 09, Jan./Março 2016, pp. 79 e ss.

9. BIBLIOGRAFIA

- BATALHÃO, C.J., "Alguma dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias (um olhar sobre a Lei n. 22/2012, de 30 de Maio", *Direito Regional e Local*, 20, Out/Dez, 2012.
- BATALHÃO, C.J., "Da reforma local à várias reformas das freguesias: um mundo de incertezas", VV.AA., *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANAFRE-NEDAL, Braga, 2013.
- BATALHÃO, C.J., "A reforma territorial e o voto em branco", *Questões Atuais de Direito Local*, edição sem número, 2013.
- BATALHÃO, C.J., "Os «lados opostos» da autonomia local em matéria de pessoal: o Acórdão n.º 494/2015 do Tribunal Constitucional, seus efeitos e o pagamento aos trabalhadores", *Questões Atuais de Direito Local*, 09, Jan./Março 2016.
- BATALHÃO C.J. e SILVA, S., "Acordos de execução: questionário nacional e análise das primeiras respostas", *Questões Atuais de Direito Local*, 04, Outubro/Dezembro, 2014.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1983.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., *A Democracia Local (Aspectos Jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., "Democracia Local: a organização, os poderes e o funcionamento dos "Plenos do Concello" na Galiza e das Assembleias Municipais no Norte de Portugal", *Direito Regional e Local*, 5, 2008.
- CANDIDO OLIVEIRA, A., "É necessária uma reforma territorial das freguesias?", *Direito Regional e Local*, 13, Jan/Março, 2011.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., "A Autonomia Local na Europa: um Pilar da Democracia", AA.VV., *O Poder Local na Construção de uma nova realidade*, CNM, Brasília, 2012.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.
- CANDIDO OLIVEIRA, A., "A reforma territorial e funcional das freguesias", VV.AA., *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANAFRE-NEDAL, Braga, 2013.
- CASALTA NABAIS, J., *A autonomia local (Alguns Aspectos Gerais)*, Livraria Amedina, Coimbra, 1990 (Separata do número especial do BFDC, "Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró").
- CASALTA NABAIS, J., "A autonomia financeira das Autarquias Locais", *30 Anos de Poder Local*, Coletânea de Jurisprudência, Tomo I, Associação Sindical dos Magistrados Judiciais Portugueses, Coimbra, 2007.
- DE ANDRADE, V., *Distribuição pelos municípios de energia eléctrica em alta tensão*, Coletânea de Jurisprudência, Tomo I, Associação Sindical dos Magistrados Judiciais Portugueses, Coimbra, 1989.
- DE MELO ALEXANDRINO, J., "O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional", *Direito Regional e Local*, 05, Jan-Março 2009.
- DE MELO ALEXANDRINO, J., "Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum", VV.AA. (P. Otero e P. Gonçalves, coord.),

- Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Almedina, Coimbra, 2010.
- DE OLIVEIRA MARTINS, M.S., *O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.
- DO AMARAL, F., *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1994.
- EHRHARDT SOARES, R., *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Ed. Polycopiada, Coimbra, 1955.
- ESTORNINHO, M.J., *A Fuga para o Direito Privado*, Livraria Almedina, Coimbra, 2009.
- FOLQUE, A., *Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
- FOLQUE, A., "O instituto do referendo local à luz da jurisprudência constitucional", *Direito Regional e Local*, 05, 2008.
- FONSECA, I.C., "As freguesias no contexto da reforma da Administração Pública: se queremos que as coisas fiquem como estão, temos que as mudar", VV.AA., *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANAFRE-NEDAL, Braga, 2013.
- FREITAS DO AMARAL, D., *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, EDITORIAL, Coimbra, 1986.
- FREITAS DO AMARAL, D., *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3.^a edição (com a colaboração de L. Fábrica, C. Amado Gomes e J. Pereira da Silva), Almedina, Coimbra, 2006.
- GOMES CANOTILHO, J.J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a edição, Juruá Editora, Coimbra, 2003.
- GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.^o edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.^a Edição revista-reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.
- GONÇALVES, P., *O Contrato Administrativo – Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo*, Almedina, Coimbra, 2003
- HERMANY, R., *Município na Constituição – Poder Local no constitucionalismo luso-brasileiro*, Juruá Editora, Brasil 2012.
- MACHADO, J.B., *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Almedina, Coimbra, 1982.
- MARTELO, B., "Descalça vai para a fonte – A ERSAR no Caminho da Autonomia Local", *CEDIPRE ONLINE*, 23, 2014.
- MAURÍCIO, A., "A Garantia Constitucional da Autonomia Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional", *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
- MIRANDA, J., *A Constituição de 1976 – Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa, 1978.
- MIRANDA, J., "As Associações Públicas no Direito Português", *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, vol. XXVII, 1986.

- MIRANDA, J., *Manual de Direito Constitucional*, I, Coimbra Editora, Coimbra, 1990.
- MIRANDA, J., "Os parâmetros constitucionais da reforma do contencioso administrativo", *Cadernos de Justiça Administrativa*, 24, 2000.
- MIRANDA, J., *Manual de Direito Constitucional – III – Estrutura Constitucional do Estado*, 5.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
- MIRANDA, J., *Manual de Direito Constitucional*, VI, 3ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.
- MIRANDA, J., "As freguesias, a Constituição e a Lei n. 22/2012, de 30 de Maio", VV.AA., *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANAFRE-NEDAL, Braga, 2013.
- MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005 (1.ª edição) ou 2010 (2.ª edição).
- MIRANDA, J. e MEDEIROS, R., *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
- MOREIRA, V., *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Almedina, Coimbra, 1997.
- OTERO, P., *O Poder de Substituição em Direito Administrativo – Enquadramento Dogmático-Constitucional*, Lex, Lisboa, 1995.
- PAREJO ALFONSO, L., "La autonomía local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 229, 1986.
- PAZ FERREIRA, E. e PERESTRELO OLIVEIRA, A., "O Fundo de Apoio Municipal e o princípio da autonomia financeira das Autarquias", *Questões Atuais de Direito Local*, 01, AEDREL, jan/Março, 2014.
- PEREIRA COUTINHO, L.P., *O problema das atribuições e das competências das autarquias locais (e do seu possível esvaziamento...)*, em www.icjp.pt.
- PEREIRA DA SILVA, V., *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Colecção Teses, Almedina, Coimbra, 2003.
- PEREIRA DA SILVA, V., *O Contencioso Administrativo como "Direito Constitucional Concretizado" ou "ainda por concretizar"*, Almedina, Coimbra, 1999.
- PIÇARRA, N., "A reserva de Administração", *O Direito*, Livraria Almedina, Coimbra, 1990.
- REBELO DE SOUSA, M. e SALGADO DE MATOS, A., *Direito Administrativo Geral*, III, Editora Dom Quixote, Lisboa, 2007.
- SÉRVULO CORREIA, J.M., *Noções de Direito Administrativo*, I, Danúbio, Lisboa, 1982.
- VIEIRA DE ANDRADE, J.C., "Distribuição pelos municípios da energia elétrica de baixa tensão", *CJ*, ano XIV/I, 1989.
- VV.AA., *A Reforma do Estado e a Freguesia*, ANAFRE-NEDAL, Braga, 2013.

