

É NECESSÁRIO REPENSAR A AUTONOMIA LOCAL?

¿ES NECESARIO REPENSAR EN LA AUTONOMÍA LOCAL?

NEED TO RETHINK LOCAL AUTONOMY?

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3348>

FERNANDA PAULA OLIVEIRA

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito de Coimbra

Universidade de Coimbra

Email: fpaula@fd.uc.pt

SUMÁRIO

1. NOÇÃO E TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA. 2. AS AUTARQUIAS LOCAIS E AS SUAS PRINCIPAIS DIMENSÕES DE AUTONOMIA. 3. AUTARQUIAS LOCAIS E TUTELA ADMINISTRATIVA. 4. OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E AUTONOMIA DAS AUTARQUIAS LOCAIS. 5. OS PRESSUPOSTOS DA AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA TERRITORIAL: É NECESSÁRIO REPENSA-LOS?. 6. BIBLIOGRAFIA.

SUMARIO

1. NOCIÓN Y TIPOS DE ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA. 2. LAS ENTIDADES LOCALES Y LAS PRINCIPALES MANIFESTACIONES DE SU AUTONOMÍA. 3. LAS ENTIDADES LOCALES Y LA TUTELA ADMINISTRATIVA. 4. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES. 5. LOS PRESUPUESTOS DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL: ¿ES NECESARIO REPENSARLOS? 6. BIBLIOGRAFÍA.

SUMMARY

1. NOTION AND TYPES OF AUTONOMOUS ADMINISTRATION. 2. THE LOCAL AUTHORITIES AND MAIN DIMENSIONS OF AUTONOMY. 3. LOCAL AUTHORITIES AND ADMINISTRATIVE CONTROL. 4. FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE ORGANIZATION AND LOCAL AUTONOMY. 5. NEED TO RETHINK LOCAL AUTONOMY?. 6. BIBLIOGRAPHY.

RESUMEN

O presente texto visa reflectir sobre o sentido e o alcance da autonomia das autarquias locais num momento em que os interesses públicos assumem cada vez mais dimensões não exclusivamente locais.

PALABRAS CLAVE: autonomia local, autarquias Locais, interesses Locais, planos municipais.

RESUMEN

Este texto tiene como objetivo reflexionar sobre el significado y el alcance de la autonomía de las autoridades locales en un momento en que en que los intereses públicos tienen cada vez más dimensiones tanto locales como nacionales.

PALABRAS CLAVE: autonomía local, entidades locales, intereses locales, control, planes municipales.

ABSTRACT

This text aims to reflect on the meaning and scope of local autonomy, at a time when public interests are increasingly taking on dimensions simultaneously local and national.

KEYWORDS: local autonomy, local authorities, local interests, control, municipal plans.

1. NOÇÃO E TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA

Na organização administrativa portuguesa, não obstante a sua cada vez maior complexidade, continuam a distinguir-se dois grandes grupos de pessoas coletivas de direito público: o da *Administração estadual* e o da *Administração autónoma*.¹

Ao contrário da *Administração estadual*, que visa a *satisfação de interesses públicos de carácter geral* (e que se subdivide, por seu turno, em *Administração direta*, levada a cabo diretamente pelos próprios serviços administrativos do Estado, sob direção do Governo, e *Administração indireta*, que integra o conjunto das entidades públicas que desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, uma atividade destinada à realização de fins do Estado²) a *Administração Autónoma* cuida de *interesses específicos de uma comunidade que se auto-organiza, segundo princípios eletivos e representativos, para o efeito*.

São, assim, características essenciais das entidades que pertencem à *Administração autónoma* a *prossecação de interesses próprios*, a *representatividade dos seus órgãos* e a *autoadministração* (auto definição da sua orientação político-administrativa sem dependência de qualquer instrução ou orientação heterogénea).

Numa definição abrangente, a *Administração autónoma* consiste na administração de *interesses públicos próprios de certas coletividades* ou agrupamentos infra estaduais (de natureza territorial, profissional ou outra), por meio de corporações de direito público ou de outras formas de organização representativa, dotadas de poderes administrativos que exercem sob responsabilidade própria, sem sujeição a um poder de direção ou de

1 Sobre estes dois setores da Administração Pública cfr. F.P. OLIVEIRA e J.E. FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 64 e ss.

2 Note-se, no entanto, que podem ter uma administração indireta todas as entidades administrativas: o Estado, as regiões autónomas, as autarquias locais. Por isso, ao lado da Administração indireta do Estado, há outras administrações indiretas.

superintendência do Estado (através do Governo) nem a formas de tutela de mérito.³

Desta definição decorrem os principais elementos constitutivos do conceito de *administração autónoma* que são vários e cumulativos:

Em primeiro lugar, uma *coletividade territorial ou outra dotada de especificidade dentro da coletividade nacional global*. Isto significa que a Administração autónoma é a administração dos assuntos de certa coletividade por ela mesma. Ela pressupõe um *agrupamento ou coletividade infra estadual* (territorial, profissional, etc.), investido, através de um arranjo institucional, em funções administrativas em relação aos seus membros. A ideia de agrupamento pressupõe uma comunidade de interesses, ou seja, uma certa homogeneidade entre os seus membros, o que significa ser necessário que eles partilhem de uma característica comum relevante sob o ponto de vista das tarefas administrativas em causa (residência, profissão, etc.) que, em todo o caso, não tem de preexistir à institucionalização do agrupamento para efeitos de administração autónoma.

Deste ponto de vista, a administração autónoma significa o reconhecimento de que nas sociedades políticas contemporâneas existem coletividades ou agrupamentos sociais estruturados, dotados de interesses próprios, politicamente relevantes, que podem não encontrar satisfação adequada no quadro da administração geral do Estado, e que reclamam o reconhecimento de uma esfera de ação própria. Trata-se, enfim, do reconhecimento do pluralismo social das sociedades contemporâneas.

Em segundo lugar, a *prossecação de interesses específicos dessa coletividade infra estadual*. Está aqui implícita a ideia de uma distinção material entre as tarefas administrativas do Estado – correspondentes aos interesses gerais da coletividade nacional –, e as tarefas específicas de um determinado grupo, consideradas como *interesses próprios desse grupo social*.

Tarefas próprias são aquelas que têm especificamente a ver com os interesses da coletividade em causa e que podem ser destacadas e geridas autonomamente em relação às tarefas públicas gerais que estão confiadas à administração do Estado.

Em terceiro lugar, a administração autónoma quer dizer administração *pelos próprios administrados*, seja diretamente, seja por intermédio de representantes seus. A isto se designa de *autogoverno*, isto é, governo mediante órgãos próprios, representativos, escolhidos mediante eleição e não nomeados por entidades exteriores, encontrando-se aqui uma clara aplicação do princípio democrático.

Em quarto lugar, essencial ao conceito de administração autónoma é a **ideia de que os respetivos órgãos gozam de autonomia de ação face ao Estado**, estabelecem a sua própria orientação na sua esfera de ação, livres de instruções estaduais e à margem de controlo de mérito, em suma, sob responsabilidade própria.

Na esfera da sua liberdade de ação os órgãos da administração autónoma são naturalmente responsáveis perante a respetiva coletividade, já

3 Cfr. V. MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pp. 78-79.

não, pelo menos primacialmente, perante o Governo. De facto, sob pena de deixar de ser administração autónoma, ela tem de supor uma certa medida de autodeterminação e uma contenção de controlo estadual.

Esta autonomia desdobra-se em vertentes múltiplas, que demonstram a extensão deste conceito entre nós:

Autonomia (personalidade) jurídica: estabelecimento, em regra, um centro novo de imputação de relações jurídicas, de direitos e deveres, património, pessoal e órgãos próprios.

Autonomia administrativa: possibilidade de praticar atos administrativos dotados de eficácia externa, suscetíveis de impugnação direta em via contenciosa.

Autonomia financeira: garantia de receitas próprias e capacidade de afetar segundo um orçamento próprio a despesas decididas e aprovadas autonomamente.

Autonomia normativa: possibilidade de emissão de regulamentos autónomos com eficácia externa;

Autonomia disciplinar: possibilidade de aplicação definitiva de sanções disciplinares ao seu pessoal, membros ou associados;

Autonomia sancionatória: capacidade de aplicação de sanções administrativas no âmbito das suas funções;

Autonomia organizatória: definição dos seus órgãos e da organização dos seus serviços. Esta autonomia organizatória pode integrar a autonomia estatutária; no entanto, via de regra, os estatutos, que integram as regras essenciais das formas específicas de Administração autónoma, são fixados por lei.

Autonomia de orientação: capacidade de definir a sua própria orientação e estratégia de intervenção, sem submissão a instruções e orientações de outrem dentro do quadro das atribuições legalmente definido.

A maior ou menor dimensão desta autonomia (isto é, a existência em cada situação de todas ou apenas algumas destas dimensões de autonomia) depende da previsão do legislador em consonância com o respetivo regime constitucional que varia, como veremos de seguida, em função de a Administração autónoma ser territorial (concretamente de se tratar de autarquias locais) ou não territorial.

2. AS AUTARQUIAS LOCAIS E AS SUA PRINCIPAIS DIMENSÕES DE AUTONOMIA

Uma parte significativa da Administração autónoma territorial é constituída pela Administração local autárquica, ou seja, pelo conjunto das autarquias locais, que são pessoas coletivas públicas, de base territorial (assentam numa fração do território), que asseguram a prossecução de interesses próprios do respetivo agregado populacional através de órgãos próprios, por este eleitos. Por isso se diz que são pessoas coletivas públicas de *população* (visam a satisfação de interesses próprios das pessoas aí residentes) e de *território*⁴.

⁴ Também a administração das regiões autónomas dos Açores e da Madeira configura um caso de administração autónoma territorial. Porém, as regiões autónomas, dife-

A existência das autarquias locais resulta diretamente da Constituição (artigo 235.º, nº 1), sendo elementos essenciais da respetiva noção: (1) o território (uma porção do território nacional); (2) o agregado populacional (os residentes); (3) os interesses comuns diferentes dos interesses gerais (nacionais); e (4) os órgãos representativos da população.

Segundo a Constituição da República Portuguesa, são autarquias locais, no continente, as *freguesias*, os *municípios* e as *regiões administrativas* (estas últimas ainda não criadas em Portugal) e, nas Regiões Autónomas, as *freguesias* e os *municípios*.⁵

Uma das marcas características das autarquias locais, enquanto Administração autónoma territorial, é a sua forte regulação constitucional, ao contrário do que acontece com a administração autónoma não territorial, que é constitucionalmente facultativa, dependente, por isso, de decisão do legislador, que goza de um amplo espaço de manobra para reconhecer e erigir as estruturas que a integram e os respetivos poderes. De facto, a Constituição não só define, de forma expressa, as principais características das autarquias locais, como impede a lei de criar tipos de autarquias constitucionalmente não previstos e menciona explicitamente as principais dimensões da sua autonomia (ao contrário do que acontece com a Administração autónoma não territorial em que os respetivos poderes dependem do legislador).

Assim, ainda que seja conatural à ideia de Administração autónoma a existência das diferentes dimensões de autonomia que referimos supra, em relação às autarquias locais é a própria Constituição que salvaguarda e garante algumas delas, como é o caso da autonomia *patrimonial* e *financeira* (artigo 238.º) e da *autonomia regulamentar* (artigo 241.º), retirando ao legislador uma liberdade de conformação que teria caso tal regime constitucional não estivesse previsto.

Da mesma forma, e porque o princípio da autonomia das autarquias locais se encontra expressamente consagrado (veja-se, entre outros, o artigo 6.º, segundo o qual o princípio da unidade do Estado não coloca em causa «os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública»), a intervenção do Estado na sua esfera de autonomia há de ser limitada, o que justifica um regime particularmente restritivo da tutela administrativa que sobre ela existe ou pode ser exercida. Vejamos este aspeto com mais pormenor.

rentemente com o que sucede com as autarquias locais, não têm apenas autonomia administrativa, mas também poderes legislativos (exercendo-os através de decretos legislativos regionais) e poderes (função) política.

5 Não há, entre as autarquias locais, hierarquia: trata-se de estruturas territorialmente sobrepostas, mas independentes, o que não quer dizer que não exista uma certa articulação entre elas, decorrente, designadamente, da composição dos seus órgãos: por exemplo, os presidentes das juntas de freguesia integram as assembleias municipais respetivas (artigo 251.º da CRP) prevendo, ainda, o artigo 260.º da CRP, que membros das assembleias municipais integrem as assembleias regionais.

O regime das autarquias locais encontra-se atualmente consagrado no Título II da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

3. AUTARQUIAS LOCAIS E TUTELA ADMINISTRATIVA

Um ponto importante a reter é que autonomia não significa desprendimento ou total independência relativamente ao órgão superior da Administração Pública – o Governo –, ao qual compete precisamente, nos termos do artigo 199.º, alínea d), da Constituição da República Portuguesa «*Dirigir os serviços e a atividade da Administração direta do Estado, civil e militar, *superintender* na Administração indireta e exercer a *tutela* sobre esta e a Administração autónoma*» (sublinhados nossos).

Sobre a Administração Autónoma incide, então, um vínculo de *tutela* relativamente ao Governo. Este vínculo – ao contrário do de *direção*, que pressupõe a edição de comandos vinculativos, mais genéricos ou mais específicos, a todos os órgãos subordinados e o correspondente dever de obediência destes – necessita de se encontrar previsto expressamente na lei (não se inferindo da natureza do órgão em apreço), e – ao contrário do de *superintendência*, que tem como marca distintiva a existência de um poder de orientação e de controlo sobre o modo de prossecução das atribuições das entidades que lhe estão sujeitas – **não envolve a possibilidade de fixar, ativamente, diretivas e recomendações sobre a atuação das entidades integradas na Administração, mas apenas a de controlar aquela atuação por intermédio, sobretudo, de medidas de aprovação, de fiscalização e de tutela da legalidade.**

A *tutela* consiste, deste modo, no conjunto de poderes de controlo de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva pública, a fim de assegurar a legalidade e/ou o mérito da sua atuação⁶.

Desta definição resultam as seguintes características: (1) a tutela pressupõe a existência de duas pessoas coletivas públicas distintas (a pessoa coletiva tutelar e a pessoa coletiva tutelada); (2) o fim da tutela administrativa é assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpra as leis em vigor (*tutela de legalidade*) e – caso a lei o permita – garantir que sejam adotadas as soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público (*tutela de mérito*).

O âmbito da tutela varia, portanto, consoante o que venha a ser estabelecido na lei, sendo a este propósito particularmente relevante distinguir a *administração autárquica local* da restante *Administração autónoma*, detendo a primeira um estatuto jurídico-constitucional que assume traços específicos que não são replicados na restante, sendo um deles, precisamente, o regime tutelar que sobre elas incide ou pode incidir.

Assim, a Constituição estabelece expressamente, relativamente às autarquias locais, que a tutela desempenhada pelo Governo é apenas de le-

6 Tanto podemos encontrar relações de tutela no âmbito da *Administração indireta* (entre entidade mãe – Estado ou outra entidade coletiva territorial – e a sua administração indireta) como no âmbito da *Administração autónoma* (em relação ao Estado), sendo mais intenso o conteúdo desta relação no primeiro caso do que no segundo, dada, precisamente, a autonomia em relação ao Estado que a caracteriza.

Sobre as características essenciais das Administrações indiretas e das Administrações autónomas, justificadoras de um poder de intervenção maior do Estado no primeiro caso do que no segundo, cfr., por todos, F.P. OLIVEIRA e J.E. FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, op. cit., pp. 66 a 78.

galidade (artigo 242.º, n.º 1, da Constituição), no sentido de que não pode envolver o mérito, a oportunidade e a conveniência da ação administrativa, mas somente a legalidade e a correção jurídica da atuação dos entes tutelados.⁷

Quanto ao conteúdo, ainda que genericamente a tutela possa ser *inspetiva* (poder de fiscalizar a organização, o funcionamento dos órgãos ou serviços, os documentos e as contas da entidade tutelada), *integrativa* (poder de aprovar os atos da entidade tutelada), *sancionatória* (poder de aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detetadas pela entidade tutelada), *revogatória* (poder de revogar ou anular os atos administrativos praticados pela entidade tutelada) e *substitutiva* (poder de suprir as omissões das entidades tuteladas, praticando, em vez delas e por conta delas, os atos que forem legalmente devidos), relativamente às autarquias locais não é constitucionalmente admissível nem *tutela revogatória*, nem *tutela substitutiva*.

Deste modo se garante (ou pretende garantir) um nível de garantia adequada às autarquias locais.

4. OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E AUTONOMIA DAS AUTARQUIAS LOCAIS

É ainda a Constituição que, no âmbito da regulamentação das autarquias locais, determina expressamente (artigo 237.º) «*As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa*», princípio relevante em matéria de organização administrativa e que se apresenta como uma diretriz para o legislador. Refira-se que a verdadeira descentralização administrativa não pressupõe apenas uma repartição de atribuições por uma *pluralidade de pessoas coletivas públicas* (descentralização em sentido amplo)⁸, mas a atribuição de tarefas públicas a unidades administrativas infra estaduais que, para além de se encontrarem dotadas de *autonomia em relação ao Estado* (autonomia jurídica, património separado, autonomia administrativa e financeira), detêm ainda a capacidade de gerir autonomamente os seus assuntos. Dito de outro modo,

7 Apesar de a constituição se referir apenas à tutela sobre as autarquias locais, consideramos que um tutela limitada à legalidade deve estender-se o mais possível a todas as outras entidades da administração autónoma, designadamente às associações públicas, uma vez que, se o essencial da administração autónoma é a autonomia da sua orientação político-administrativa, seria incongruente a admissão de outra tutela que não fosse a de legalidade. Caso contrário, poder-se-ia desferir um rude golpe na autonomia que deve caracterizar a administração autónoma, em especial quando em causa estejam associações públicas. A tendência legislativa não tem sido, porém, nesse sentido, o que não deixamos de criticar. A este propósito veja-se F.P. OLIVEIRA e D. LOPES, "Tutela Governamental e a Ordem dos Advogados à Luz da Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro", in *Estudos de Homenagem ao Professor Dr. Jorge Leite*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2015.

8 Com este sentido, a descentralização corresponde a qualquer transferência de atribuições da organização administrativa do Estado para outros organismos administrativos, sendo um simples instrumento de desoneração do Estado e de repartição e especialização de tarefas entre a sua Administração direta e uma variedade de entes administrativos por ele criados encarregues da realização de tarefas administrativas.

um sistema apenas se pode considerar verdadeiramente descentralizado se reconhecer, na sua organização, o estabelecimento e o alargamento das administrações autónomas. A existência de autarquias locais e o reconhecimento da sua autonomia é, deste modo, uma concretização do princípio da descentralização administrativa.

Existem, porém, outros princípios constitucionais de organização administrativa que a Constituição coloca a par do da descentralização, dos quais se destaca, com relevo no que aqui tratamos, para os *princípios da eficácia* e da *unidade de ação*, defendendo uma doutrina mais moderna que estes princípios não devem ser vistos apenas como limites ao princípio da descentralização administrativa (que tenderia a ser máxima com exceção das situações em que se mostrasse menos eficiente), mas como princípios dirigidos ao legislador no sentido de encontrar soluções (opções concretas), em termos de organização administrativa, que resulte de uma harmonização equilibrada entre estes princípios e o da descentralização, opções essas que deverão ser reguladas por um terceiro princípio constitucional: o *princípio da eficiência máxima*.

De acordo com esta doutrina, deste modelo constitucional decorre o seguinte:

– A Constituição garante *um certo grau de descentralização*, que implica para o legislador a proibição da centralização total ou excessiva, além do respeito pela existência e pela autonomia das regiões autónomas e das autarquias locais, tal como estão constitucionalmente definidas;

– A Constituição estabelece, por outro lado, o princípio da unidade de ação administrativa, que há de ser assegurada pelo Governo, órgão superior da Administração Pública, ao qual compete, entre outras tarefas, *dirigir* os serviços e a atividade da Administração direta do Estado, *superintender* na Administração indireta e *exercer a tutela* sobre a Administração autónoma. Para além da supremacia governamental, a unidade de ação *justificará ainda a centralização e a hierarquia onde sejam indispensáveis e na medida em que se mostrem adequadas*.

– A Constituição deixa ao legislador, dentro dos limites apontados, a possibilidade *de escolher livremente* as soluções organizatórias concretas que, em cada momento, considere mais rentáveis ou adequadas do ponto de vista da realização efetiva dos interesses públicos a prosseguir pela Administração. É, portanto, de acordo com a referida doutrina, à lei que cabe definir, tendo em conta o princípio da eficiência, os termos da repartição das atribuições e das competências pelos diversos órgãos administrativos com respeito pelas determinações constitucionais da descentração e da unidade de ação administrativa.

Na nossa ótica, este cometimento ao legislador da definição, em concreto, dos termos da repartição de atribuições entre as diversas entidades tem de ser entendido com especiais cautelas quando se trata da repartição de atribuições entre o Estado e as autarquias locais, já que nessa repartição não pode colocar-se em causa aquele que deve ser o *núcleo essencial dessa autonomia*, isto é, o conjunto das decisões que têm de caber em exclusivo às autarquias locais, sob pena de a sua autonomia ser postergada. Mais,

o cumprimento e concretização destes princípios não pode ser deixado totalmente nas mãos do legislador na medida em que os referidos princípios constitucionais pretendem valer, precisamente, como limite ao poder conformador do legislador na distribuição de tarefas que venham a fazer entre entidades públicas, incluindo as autárquicas.

O que significa, ao contrário do que defende alguma doutrina (como veremos infra), que a garantia constitucional do princípio da autonomia local não se pode traduzir apenas numa mera *garantia institucional*, devendo ser garantido, ainda e necessariamente, um âmbito de competências *determinado e fixado*, de uma vez por todas, isto é, uma garantia material, a favor das autarquias locais.⁹

É, precisamente a este propósito que julgamos ser necessário repensar a autonomia local e aquele que é (ou que deve ser) o núcleo essencial dessa autonomia (para quem, como nós, defende a sua existência). Sem termos a pretensão de resolver aqui este complexo problema, o que nos propomos neste texto é, tão somente, fazer algumas reflexões que auxiliem a identificar o melhor caminho para garantir uma organização administrativa que satisfaça simultaneamente os vários princípios constitucionais da *descentralização* e da *eficiência e unidade de ação do Estado*.

5. OS PRESSUPOSTOS DA AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA TERRITORIAL: É NECESSÁRIO REPENSA-LOS?

i. Como é sabido, e foi referido anteriormente, a autonomia das autarquias locais sempre assentou na ideia da *existência de uma esfera de interesses próprios* de uma determinada *comunidade territorial* distinta dos interesses gerais cometidos ao Estado: a esfera dos *interesses locais*. Ora, esta ideia está hoje colocada em causa na medida em que é cada vez mais difícil delimitar a esfera dos *assuntos locais* em face da *"miscigenação de interesses"* que caracteriza a maior parte das tarefas atribuídas às autarquias locais. De forma a melhor explicitar a nossa reflexão tomaremos como referência as questões atinentes ao urbanismo e ao ordenamento do território bem como à atuação dos municípios neste domínio, em especial em matéria de planeamento territorial, ainda que as conclusões a que aqui chegarmos devam ser estendidas a todos os outros domínios de atuação de todas as autarquias locais.

ii. Atendendo à cada vez maior *"miscigenação"* que caracteriza os interesses na sociedade atual, teremos de concluir que o princípio da autonomia local não pode continuar a ser entendido como a necessidade de assegurar a *intervenção exclusiva* às autarquias locais em matérias de relevo (interesse) *exclusivamente local*¹⁰. De facto, grande parte das matérias exige, atualmente, uma indispensável *divisão de tarefas* entre os vários sujeitos

9 Cfr. M. PARDO ÁLVAREZ, *La Potestad de Planeamiento Urbanístico bajo el Estado, Social, Autónomo y Democrático de Derecho*, Parcial Pons, Madrid, 2005, pp. 476-477.

10 Sobre a crise do conceito tradicional da autonomia local, assente, precisamente, no conceito de interesses (assuntos) locais, vide, A. CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pp. 129 e ss.

de direito público que tutelam os interesses afetados¹¹, tornando-se indispensável que o legislador identifique, dentro daqueles domínios materiais, o núcleo das questões que, por terem *repercussões eminentemente ou preferencialmente locais*, devam caber *em exclusivo* às autarquias locais (isto é, no âmbito de uma sua decisão própria), sob pena de, a não ser assim, se transformar o princípio da autonomia local constitucionalmente consagrado num princípio vazio de sentido.

A concepção clássica da autonomia local – em que o seu fundamento descansava, precisamente, na existência de *assuntos locais*, isto é, de interesses *exclusivos do ente local*, distintos e *diferenciados dos interesses gerais da Nação* – surge, de facto, atualmente colocada em causa por concepções mais modernas, que reconhecem que a progressiva complexidade da vida social veio acompanhada de um correlativo aumento de competências estatais à custa das entidades locais, importando num reconhecimento de que os *interesses locais* não são já, quanto à sua natureza, ao menos necessariamente, *exclusivos* das autarquias locais e *diferenciados* dos assegurados pelas demais Administrações Públicas: inexistem praticamente, hoje em dia, matérias de *exclusivo interesse estatal ou local*, pelo que o *exercício de competências (locais ou nacionais) se apresenta como necessariamente participado*¹².

Tal não significa, contudo, a recusa da existência de uma esfera de autonomia às autarquias locais, mas sim, apenas, que não existem interesses que, por natureza, tenham de lhes caber: a complexidade da Administração moderna exige que tais assuntos sejam *decompostos em tarefas parciais*, devendo cada uma delas ser confiada a diferentes entidades, incluindo aos municípios. O que significa que o legislador tem de ser capaz de identificar, no conjunto dessas tarefas, aquelas que devam caber no âmbito de uma decisão própria das autarquias locais, reconhecendo-lhes, nesse domínio, autonomia administrativa.

Neste sentido aponta, precisamente, o modelo organizatório supra referido, assente num *equilíbrio eficiente* entre os *princípios da descentralização* (favorável a uma esfera de autonomia municipal mais ampla) e da *unidade de acção do Estado* (que apela para um entendimento mais restrito daquela), do qual decorre dever caber ao *legislador* a identificação daqueles interesses que se consideram mais eficientemente prosseguidos pelas autarquias locais (atribuindo-os a estes, isto é, ao seu espaço de *decisão autónoma*) e aqueles cuja maior eficácia se alcança com a sua atribuição ao nível estatal da organização administrativa.

11 Neste sentido, *vide* J.C. VIEIRA DE ANDRADE, "Distribuição pelos Municípios de Energia Eléctrica de Baixa Tensão", in *Coletânea de Jurisprudência*, Ano XIV, Tomo I, 1989, p. 19.

12 O problema é, assim, como bem o coloca J.L. MEILAN GIL, o de encontrar soluções razoáveis que respeitem, por um lado, a autonomia dos municípios, reconhecendo-lhes determinadas competências sobre o planeamento, e que, por outro lado, tenham em conta a evolução de circunstâncias económicas e sociais que apontam para interesses supralocais que requerem uma visão espacial mais ampla do que a que têm os municípios – cfr. "Autonomía Local y Planeamiento Urbanístico", in *Revista de Estudios de la Administración Local*, 288, Janeiro-Abril de 2002, p. 52.

Conclui-se, assim, que, apesar de inexistirem assuntos exclusivamente locais, tal não significa recusar a existência de *parcelas desses assuntos* que, por terem refrações predominantemente locais, devam ficar reservadas para um domínio de decisões da responsabilidade própria das autarquias locais, isto é, para um domínio da sua autonomia.

iii. Esta questão prende-se com uma outra: a de saber se não existirá um núcleo mínimo de decisões nos vários domínios que necessariamente tenham de ficar reservadas aos órgãos municipais e que, dessa forma, se imponham ao legislador naquela sua tarefa de repartição de poderes entre os diversos níveis de Administração territorial. Tomaremos aqui como referência, como dissemos, a atuação de planeamento urbanístico municipal para proceder a esta reflexão.

A resposta a esta questão não é fácil se se partir de uma perspetivação da garantia constitucional da autonomia local como uma mera garantia institucional¹³, já que dessa forma se deixa nas mãos do próprio legislador a determinação do conteúdo material dessa autonomia (aquelas matérias que caberá aos municípios *decidir* ainda que com o limite de que tem de salvaguardar a garantia institucional). O que faz da autonomia local *um conceito jurídico de carácter legal*, tendo como consequência a necessidade de se averiguar a lei para perceber, em concreto, qual o tipo de competências que, em matéria de planeamento, são próprias dos municípios (isto é, integradas no âmbito da sua decisão autónoma) – e que a lei pode alargar mais ou menos ou atribuir, em maior ou menor dimensão, a outras entidades –. Sucede, porém, que a consagração constitucional de um princípio da autonomia das autarquias locais visa funcionar como um limite ao poder conformador do legislador naquela distribuição de tarefas, o que torna particularmente criticável a ideia de que seja o próprio legislador a delimitar o âmbito das matérias que devem ser atribuídas aos municípios.

Concordamos a este propósito com certa doutrina que qualifica de esquizofrenia jurídica a situação que supõe que seja o legislador o «*garante da garantia institucional da autonomia local quando, precisamente, a garantia local a que alude a Constituição se traduz no estabelecimento de uma garantia institucional que funciona como protecção perante o próprio legislador*»¹⁴.

Consideramos, por isso, que, por exemplo em matéria de planeamento, esta garantia institucional será insuficiente se não for possível identificar um seu núcleo essencial, isto é, um conjunto de decisões planeadoras que não podem deixar de ser reconhecidas aos órgãos autárquicos – e que, por

13 Precisamente por partir desta posição, uma grande parte da doutrina e jurisprudência constitucional espanholas defendem que o legislador só teria de confiar aos municípios aquelas competências que *garantam a sua participação nas decisões de planeamento urbano*, mas não aquelas outras que lhe permitam decidir de forma autónoma, em regime de autonomia e sob sua responsabilidade própria, sobre o modelo territorial urbanístico municipal. Cfr. M. PARDO ÁLVAREZ, *La Potestad de Planeamiento Urbanístico bajo el Estado, Social, Autónomo u Democrático de Derecho*, op. cit., pp. 498-499.

14 J. ESTEVE PRADO, *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre administración autonómica y orden local (La experiencia de la RFA. Bases e perspectivas en España)*, Civitas, Madrid, 1991, p. 192.

isso, se apresentam como uma parte indisponível da garantia institucional para o legislador – sob pena de se colocar em causa a própria existência daquela autonomia.

É, aliás, a própria Constituição que aponta neste sentido, ao reconhecer expressamente aos municípios poderes (decisórios e não de mera participação) em matéria de planeamento (artigo 65.º, n.º 4), o que significa a necessidade de a lei lhes atribuir um núcleo de poderes planificadores que terão de ser exercidos em regime de *autonomia e sob sua responsabilidade própria*, ainda que sujeitos a limites e exercidos em devida coordenação com as demais Administrações Públicas, por a matéria de ordenamento do território e de urbanismo não ser identificável como um âmbito exclusivo de atribuições de qualquer entidade, no sentido de uma repartição estanque. Assim, a este propósito, terá de se ter presente, por exemplo, que se bem que as matérias atinentes ao ordenamento do território e ao urbanismo não possam, *na sua globalidade*, ser consideradas como exclusivas do Estado ou dos municípios (por isso se fala de competências comparticipadas), tal não significa a impossibilidade de se identificar núcleos de *tarefas parciais dentro daqueles âmbitos problemáticos globais* onde, por estarem em causa *interesses preferencialmente locais*, as decisões a eles atinentes devam ser reconhecidas, em autonomia, aos municípios¹⁵.

Ainda no sentido de se garantir aos municípios um núcleo de decisão própria em matéria de planeamento urbanístico apontam certos princípios, grande parte deles de ordem constitucional, que orientam e limitam a livre escolha por parte do legislador na definição das competências a atribuir aos municípios: o *princípio da subsidiariedade* e da aproximação dos serviços às populações; o princípio, constante da Carta Europeia das Autarquias Locais, de que as competências destas devem ser, em princípio, *plenas e completas*, isto é, exercidas em regime de autonomia e sob sua própria responsabilidade¹⁶; o princípio democrático¹⁷; e o princípio da proporcionalidade¹⁸, que aponta no sentido da primazia da vontade municipal¹⁹.

15 Defendendo que é o critério do *interesse prevalecente* que deve ser tido em consideração na concreta delimitação de atribuições entre os municípios e as Regiões Autónomas, cfr. M. PARDO ÁLVAREZ, *La Potestad de Planeamiento Urbanístico bajo el Estado, Social, Autónomo u Democrático de Derecho*, op. cit., pp. 499 e ss. A Autora dá-nos nota de que o Tribunal Supremo Espanhol passou a reconhecer que sobre a planificação urbanística existem *interesses prevalentemente locais* em relação aos quais veio aceitando aplicar o regime previsto para as *competências próprias*, em especial excluindo-o de quaisquer controlos que vão mais além do que a devida coordenação interadministrativa. Ou seja, e como afirma a Autora, veio aquele Tribunal a reconhecer indirectamente que o planeamento local é uma competência própria municipal.

16 O que aponta no sentido de que, na ausência de uma referência expressa do legislador, elas serão deste tipo.

17 De acordo com o qual se deve garantir que os entes locais podem intervir em matéria de planeamento de tal forma que disponham sempre de um âmbito de decisão através do qual possam expressar a opção política representativa da colectividade territorial.

18 Segundo o qual, estando em causa interesses predominantemente locais, deve prevalecer a vontade do município, a não ser que existam interesses supralocais de ordem superior que devam prevalecer.

19 Como afirmam J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, a função democrática do princípio do “poder local” e da descentralização apontam para a necessidade de considerar, nos

Deste modo, a ideia de *comparticipação* de várias entidades numa *mesma matéria* considerada globalmente (por exemplo, em matéria de ordenamento do território e de urbanismo) não é incompatível com a ideia de *atribuição de um conjunto de decisões dentro dessa matéria mais vasta à responsabilidade própria (autónoma) de uma delas*²⁰.

Assim, se é verdade que não é já a *prossecução de interesses próprios* (no sentido de interesses exclusivos) a marca distintiva suficiente para definir a especificidade da Administração autónoma (já que dificilmente se poderão identificar atuante interesses com uma exclusiva refracção local), não é menos verdade que deve ser atribuída às autarquias locais, como integrando o âmbito da sua autonomia decisória, a gestão daqueles interesses que, embora possam ter igualmente refracções noutros níveis (regionais ou locais), assumam uma dimensão preferencialmente (ou até, exclusivamente) local. E é esta *dimensão local* das matérias atinentes ao ordenamento do território e ao urbanismo que justifica que sejam os municípios, por atribuição constitucional, a elaborar planos municipais de ordenamento do território, os quais se apresentam, assim, como os instrumentos adequados para a sua concretização e prossecução²¹. Planos estes que surgem, deste modo, como uma expressão do princípio da autonomia local constitucionalmente reconhecida²².

De onde se conclui que, ainda que a ocupação do território toque interesses que assumem relevo a vários níveis, estando em causa uma dimensão ou refracção eminentemente local desses interesses devem as decisões a eles relativas ser conferidas aos órgãos do município (que as tomam, precisamente, nos planos municipais), as quais, embora possam ser alcançadas com a *colaboração* de distintas entidades, não podem deixar de lhes ser imputadas, no sentido de que terá de haver sempre um âmbito de decisão *em responsabilidade própria*.

domínios de repartição de tarefas estaduais e tarefas autónomas, que a regra é a descentralização e a exceção a concentração – cfr. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.

20 E a este propósito concordamos com J.L. MEILÁN GIL, para quem a harmonização das competências dos distintos actores sobre o território deve aproveitar a «*máxima virtualidad existente en la autonomía local, como principio orientador*» – cfr. “Planeamiento de Nivel Supramunicipal”, in AA.VV., *I Jornadas Luso-Espanholas de Urbanismo (Actas)*, CEDOUA/FDUC/APDU/AEDU/REDU, Almedina, Coimbra, 2009, p. 38.

21 É neste sentido que M.J. CASTANHEIRA NEVES afirma que Estado e Autarquias Locais «*têm interesses nesta área, mas são de índole diversa: há interesses locais de ordenamento e para os atender os órgãos municipais elaboram planos municipais de ordenamento que definem, por exemplo, as estratégias de localização e desenvolvimento das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços, os perímetros urbanos, os programas de habitação social; e há interesses nacionais de ordenamento e para os prosseguir o Estado elabora planos de ordenamento nacionais em que se definem, por exemplo, as diretrizes relativas à conformação do sistema urbano, às redes e às infra-estruturas e equipamentos de interesse nacional*» – cfr. *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 33.

22 Neste sentido cfr. o nosso *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 293 e ss.

É nesta lógica que sempre defendemos que os planos municipais se apresentam, justamente, como os instrumentos cuja função essencial é a *gestão da dimensão local dos interesses atinentes ao ordenamento do território e ao urbanismo*; os instrumentos pelos quais os municípios definem o modelo de ocupação para a totalidade ou parte do seu território e pelos quais concretizam uma *estratégia e políticas de ordem municipal*. Integra assim o poder de decisão próprio dos municípios (fundamentando-se na sua autonomia), a definição, por intermédio dos planos municipais, de uma *estratégia própria (local) de desenvolvimento territorial*, o estabelecimento da *sua própria política de ordenamento do território e de urbanismo* e das *demais políticas urbanas municipais*, em suma, o poder de determinar o modelo de organização espacial do território do município enquanto meio indispensável para o desenvolvimento local²³.

Estas tarefas não podem, efectivamente, sob pena de violação do princípio da autonomia das autarquias locais conjugado com os princípios da subsidiariedade e da descentralização administrativa, deixar de ser conferidas aos municípios que as exercerão através dos planos municipais, ainda que as mesmas se encontrem limitadas pelo âmbito das atribuições próprias das restantes entidades públicas e por isso tenham de ser com elas coordenadas²⁴. E qualquer controlo que possa ser exercido sobre este núcleo de decisões terá de garantir esta autonomia.

Em face do afirmado, consideramos que as decisões a que corresponde o *planeamento municipal* se integram no domínio da *autonomia* conferida constitucionalmente ao município, autonomia essa que determina a discricionariedade na *escolha de um modelo de ocupação territorial local*, e que não pode ser eliminada, mas tão-só *coordenada* quando estejam simultaneamente em causa refracções supralocais daqueles interesses²⁵. E isto não

23 Sobre a relação necessária entre o planeamento do território municipal e o desenvolvimento local, cfr. R. GONÇALVES LOPES, *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*, ESCHER, Lisboa, 1990.

24 Esta obrigação de coordenação nem sempre se revela necessária, já que por vezes é evidente a delimitação entre as dimensões local e nacional dos interesses no âmbito do planeamento. Veja-se, a este propósito, o conjunto de exemplos que foram tratados pela jurisprudência espanhola, na qual se concluiu ora pela existência de interesses meramente locais, ora pela existência de interesses (e orientações) de ordem supralocal. Cfr. M. JIMÉNEZ DORANTES, *Coordinación Interadministrativa en la Ordenación Territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 146 e ss. Ainda neste sentido, M. PARDO ÁLVAREZ refere que foi o próprio Tribunal Supremo que reconheceu existirem determinações sobre o modelo territorial urbanístico, adoptadas pelos municípios, que têm uma estrita relevância local, que não podem ser alteradas pelas Regiões Autónomas no acto da sua aprovação definitiva (que corresponde à nossa ratificação, na sua concepção tradicional) – cfr. *La Potestad de Planeamiento Urbanístico bajo el Estado, Social, Autónomo u Democrático de Derecho*, op. cit., pp. 501-502 e ss.

25 Também no sentido de que os planos municipais se integram na categoria dos regulamentos independentes (autónomos), cfr. J. MIRANDA, *A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial: a Alteração, a Revisão e a Suspensão dos Planos*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp. 61 e ss. Segundo este Autor, não pode invocar-se contra esta tese o princípio da reserva de lei inerente aos direitos, liberdades e garantias, por três ordens de razões. Primeiro, porque estando em causa um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (como é o direito de propriedade), o legislador terá maior poder de conformação na fixação do seu conteúdo do que tem em relação aos direitos,

obstante as questões atinentes à ocupação territorial, ao ordenamento do território e ao urbanismo não convocarem interesses exclusivamente locais.

iv. Assim, e recapitulando, sendo verdade que a Constituição (e o legislador, na sua senda) atribuem as matérias (globalmente consideradas) do ordenamento do território e do urbanismo e, em particular, do planeamento territorial, aos vários níveis de Administração territorial (por isso a doutrina e a jurisprudência se referem a um condomínio de atribuições), tal não significa que *todas as decisões nestes domínios* (nas várias dimensões ou fracções que eles assumem) sejam sempre (tenham de ser sempre), simultaneamente, da responsabilidade de todas as entidades públicas que gerem os distintos níveis de interesses, ou que as decisões planificadoras de cada nível incidam (ou devam incidir) sobre os mesmos aspetos – correspondendo a *co-decisões* ou *decisões integradas*. Apenas se assim fosse se poderia afirmar existir uma *partilha da mesma função* que afastaria a ideia de uma *decisão autónoma dos municípios na elaboração dos seus planos*, isto é, dos planos de que estão incumbidos pelo ordenamento jurídico –.

As soluções consagradas no nosso ordenamento jurídico-urbanístico apontam num sentido oposto, já que é o próprio artigo 65.º, n.º 4, da Constituição que reconhece expressamente aos municípios o poder de definir, através de instrumentos de planeamento, as regras atinentes à ocupação, uso e transformação do solo.

É certo que o mencionado normativo não se refere exclusivamente aos municípios, conferindo tal tarefa, de igual modo, ao Estado e às Regiões Autónomas. Mas tal apenas há-de significar que cada uma destas entidades deve manter um núcleo de *decisão própria* nestes domínios (exercitável por intermédio de instrumentos de gestão territorial diferenciados), não sendo possível ao legislador anulá-lo por completo, ou anular os poderes de um em benefício de outro²⁶.

liberdades e garantias pessoais ou de participação política, já que aquele direito, atenta a sua localização na Constituição, recebe influências da Constituição económica e da Constituição ambiental. Segundo, porque o procedimento de aprovação do plano na assembleia municipal assemelha-se ao procedimento legislativo parlamentar, garantindo a participação da oposição (que pode, inclusive, rejeitar a proposta apresentada pela câmara municipal), a qual se apresenta como um dos fundamentos da reserva de lei. Em terceiro e último lugar, porque existem adequadas formas de participação que permitem justificar um «enfraquecimento do princípio da reserva de lei». Conclui, assim, que os «*planos municipais, enquanto regulamentos, fazem parte da reserva de norma local e não de qualquer autorização do legislador para conformar o direito de propriedade, entendido como direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias*».

26 Fala-se, a este propósito, num *princípio de igualdade formal das competências*. Cfr. M. JIMÉNEZ DORANTES, *Coordinación Interadministrativa en la Ordenación Territorial*, op. cit., p. 40.

Por este motivo, se a dimensão nacional dos interesses “*não pode ser postergada pela local, esta não deve também sofrer sacrifícios desnecessários ou inadequados, pelo que a prevalência funcional das decisões estaduais terá de louvar-se na incompatibilidade com o interesse nacional, a qual se dá por verificada na ilegalidade*. Cfr. A. FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios: Condicionalismos Constitucionais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 106.

Há-de, assim, existir um *núcleo mínimo* (essencial) de atribuições nestes domínios, que o legislador não pode deixar de conferir aos municípios, como é o caso das atribuições que estes prosseguem por intermédio dos planos municipais de ordenamento do território.

Por isso, embora a lei preveja a intervenção de várias entidades públicas no procedimento de elaboração dos planos municipais, esta não se apresenta, na nossa ótica, como uma *intervenção constitutiva* (de gestão de interesses próprios), limitando-se a ser, antes, uma *participação* que, embora fundamental na determinação do modelo territorial a estabelecer – que compete ao município –, não corresponde a uma *co-decisão* quanto a este. E desta solução resulta a ideia de que a existência de *fórmulas de colaboração na elaboração dos planos municipais* não tem de corresponder a *fórmulas de decisão conjunta*²⁷.

No núcleo das questões que, por natureza, terão de se encontrar na esfera de decisão autónoma dos municípios – ainda que interfiram ou possam contender com interesses públicos de níveis distintos do nível municipal – encontra-se a determinação e a conformação do *concreto modelo territorial* a adoptar para a área do município: a lei não pode, não por uma impossibilidade de previsão, mas por respeito à autonomia local, definir o modelo territorial concreto a vigorar naquela área²⁸, nem podem as restantes entidades públicas que participam no procedimento da sua elaboração impô-lo ao município ou defini-lo conjuntamente com ele, apenas o podendo condicionar em nome dos interesses que a elas lhes compete salvaguardar no âmbito dos planos da sua responsabilidade.

A concepção de que partimos é, assim, a de que no nosso ordenamento jurídico a elaboração, pelos municípios, de planos municipais, mais do que exercício de uma competência que se pressupõe o complemento de uma vontade heterónoma – do legislador ou de outras entidades com competências territoriais –, corresponde à *consagração de uma vontade distinta* – a dos próprios municípios – que se concretiza na escolha de um *certo modelo de ocupação territorial local* de acordo com a *estratégia por si previamente delimitada*, tendo em vista *prossecação de interesses iminentemente locais*. Os planos municipais servem directamente esta função e não outra; são elaborados para a prossecação destas finalidades precípuas.

Deste modo, o que deve ter-se presente para aferir se os planos municipais de ordenamento do território configuram ou não uma forma de exercício da autonomia local (e, deste modo, integram o *núcleo essencial* dessa autonomia) não é se neles estão em causa matérias de interesse exclusivamente local – já que não há como negar que o ordenamento do território e o urbanismo, para cuja adequada concretização os planos municipais concorrem, são tarefas que convocam simultaneamente interesses locais, regionais e nacionais, como aliás sucede com a maior parte das restantes tarefas públicas –, mas antes, se as decisões fundamentais a plasmar ne-

27 Por isso também, e agora num sentido inverso, a participação dos municípios no procedimento de elaboração dos planos da responsabilidade do Estado não transforma estes planos em co-decisões municipais.

28 Se o fizer, afecta de forma ilegítima a autonomia municipal.

les (a determinação do modelo de ocupação territorial ou dos aspetos mais relevantes para a sua caracterização, designadamente as decisões sobre a concreta classificação e qualificação dos solos e a definição do seu regime de uso) correspondem ao exercício de um poder *próprio* dos municípios, ainda que, por tocar interesses públicos diferenciados, possa ser *condicionado* (mas não definido) pelas opções de outras entidades.

Na nossa opinião, a resposta a esta questão deve ser positiva. Por isso, grande parte da intervenção das restantes entidades na tarefa de planeamento municipal ou é de *cooperação* (igualdade de atribuições) ou é de *coordenação* (que pressupõe o respeito pela autonomia do município). E isto deve assim ser por imposição constitucional.

v. O que referimos para a questão do planeamento territorial urbanístico deve ser “estendido” às restantes matérias: a necessidade de identificar, em relação a cada uma delas, uma esfera de atuação *própria* das autarquias locais, que não pode deixar de lhe competir em responsabilidade própria.

É certo que a dificuldade está, reconhecemo-lo, em identificar um *núcleo essencial desta autonomia*, tendo em consideração que entre nós a garantia constitucional do princípio da autonomia local se traduz numa mera *garantia institucional*: que assegura a *sua existência* como autêntico elemento arquitetural indispensável da ordem constitucional dotado de um núcleo ou reduto indisponível pelo legislador, mas que não garante um âmbito de competências determinado e fixado de uma vez por todas (uma garantia material) a favor das autarquias locais.²⁹

Mas esta garantia institucional será insuficiente se não for possível identificar um seu núcleo essencial, isto é, um conjunto de decisões que não podem deixar de ser reconhecidas aos órgãos autárquicos – e que, por isso, se apresentam como uma parte indisponível da garantia institucional para o legislador – sob pena de se colocar em causa a própria existência daquela autonomia.³⁰

É aqui que reside o desafio e é a este propósito que tem de ser repensada a autonomia das autarquias locais.

6. BIBLIOGRAFIA

CÂNDIDO OLIVEIRA, A., *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

CASTANHEIRA NEVES, M.J., *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.

29 Esta garantia apenas assegura a preservação de uma instituição em termos recognoscíveis para a imagem que da mesma tem a consciência social de cada tempo e lugar. Por isso, o reduto ou núcleo indisponível desta instituição garantida constitucionalmente não se identifica como o círculo ou âmbito de determinadas matérias. Cfr. M. PARDO ÁLVAREZ, *La Potestad de Planeamiento Urbanístico bajo el Estado, Social, Autonómico y Democrático de Derecho*, op. cit., pp. 476-477.

30 V. MOREIRA refere, a este propósito, a existência de uma *reserva de regulamento autónomo* insuscetível de ser tocada pela lei – cfr. *Administração Autónoma e Associações Públicas*, op. cit., p. 182.

- ESTEVE PRADO, J., *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre administración autonómica y orden local (la experiencia de la RFA. Bases e perspectivas em Espanha)*, Civitas, Madrid, 1991.
- FOLQUE, A., *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios: Condicionalismos Constitucionais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
- GOMES CANOTILHO, J. e MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.
- GONÇALVES LOPES, R., *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*, ESCHER, Lisboa, 1990.
- JIMÉNEZ DORANTES, M., *Coordinación Interadministrativa en la Ordenación Territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- OLIVEIRA, F.P., *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Almedina, Coimbra, 2011.
- MEILAN GIL, J.L., "Autonomía Local y Planeamiento Urbanístico", in *Revista de Estudios de la Administración Local*, 288, Janeiro-Abril de 2002.
- MEILAN GIL, J.L., "Planeamiento de Nivel Supramunicipal", AA.VV., *I Jornadas Luso-Espanholas de Urbanismo (Actas)*, CEDOUA/FDUC/APDU/AEDU/REDU, Almedina, Coimbra, 2009.
- MIRANDA, J., *A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial: a Alteração, a Revisão e a Suspensão dos Planos*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.
- MOREIRA, V., *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.
- OLIVEIRA, F.P. e FIGUEIREDO DIAS, J.E., *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015.
- OLIVEIRA, F.P. e LOPES, D., "Tutela Governamental e a Ordem dos Advogados à Luz da Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro", *Estudos de Homenagem ao Professor Dr. Jorge Leite*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2015.
- PARDO ÁLVAREZ, M., *La Potestad de Planeamiento Urbanístico bajo el Estado, Social, Autonómico y Democrático de Derecho*, Parcial Pons, Madrid, 2005.
- VIEIRA DE ANDRADE, J.C., "Distribuição pelos Municípios de Energia Elétrica de Baixa Tensão", *Colectânea de Jurisprudência*, Ano XIV, Tomo I, 1989.