

TRINTA ANOS DE LITERATURA CIENTÍFICA SOBRE AUTARQUIAS LOCAIS EM PORTUGAL

TREINTA AÑOS DE LITERATURA CIENTÍFICA SOBRE ENTIDADES LOCALES EN PORTUGAL

THIRTY YEARS OF LOCAL GOVERNMENT'S DOCTRINE IN PORTUGAL

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3349>

BARBARA BARREIROS

Advogada e Investigadora

Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais da Universidade do Minho
barbarabarreiros.nedal@gmail.com

SUMARIO

1. INTRODUÇÃO. 2. BASES CONSTITUCIONAIS DO ORDENAMENTO LOCAL. 3. A FREGUESIA: A AUTARQUIA LOCAL INFRAMUNICIPAL. 4. O MUNICÍPIO COMO INSTITUIÇÃO NUCLEAR DA ADMINISTRAÇÃO PORTUGUESA. 4.1. A Assembleia Municipal. 4.2. A Câmara Municipal. 4.3. O Presidente da Câmara. 5. A FALTA DE UMA AUTARQUIA INTERMÉDIA ENTRE O MUNICÍPIO E O ESTADO. 6. ASSOCIATIVISMO E OUTRAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO LOCAL AUTÓNOMA. 7. CONCLUSÕES. 8. BIBLIOGRAFÍA

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PLANIFICACIÓN LOCAL. 3. LA "FREGUESIA": LA AUTORIDAD LOCAL INFRAMUNICIPAL. 4. EL MUNICIPIO: LA INSTITUCIÓN NUCLEAR DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN PORTUGAL. 4.1. El Pleno. 4.2. La Junta de Gobierno Local. 4.3 El Alcalde. 5. LA INEXISTENCIA DE UNA AUTORIDAD LOCAL INTERMEDIA. 6. ASOCIACIONES Y OTRAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN LOCAL. 7. CONCLUSIONES. 8. BIBLIOGRAFÍA.

SUMMARY

1. INTRODUCTION. 2. CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF LOCAL PLANNING. 3. THE PARISH. 4. THE MUNICIPALITY AS THE MAIN LOCAL AUTHORITY. 4.1. The Municipal Assembly. 4.2. The Town Hall. 4.3. The Mayor. 5. ABSENCE OF AN INTERMEDIATE LOCAL AUTHORITY BETWEEN THE MUNICIPALITY AND THE STATE. 6. ASSOCIATIONS AND OTHER FORMS OF LOCAL GOVERNMENT ORGANISATION. 7. CONCLUSIONS. 8. BIBLIOGRAPHY.

RESUMO

Nestes últimos trinta anos, o Professor António Cândido de Oliveira tem sido o incansável professor e principal impulsionador do ensino e desenvolvimento da doutrina jurídica do Direito das Autarquias Locais e da Democracia Local. A obra de referência sobre estas matérias é da sua autoria e a sua primeira edição foi publicada em 1992, com o título "Direito das Autarquias

Locais". Neste sentido, através desta resenha, tendo por base a referida obra reeditada em 2013, expomos algumas das características do poder local em Portugal com destaque para os aspectos que têm sido defendidos pelo professor. Em alguns pontos onde as opiniões parecem divergir, descrevemos também as defendidas pelo Professor José Melo Alexandrino, em "Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum", Tratado de Direito Administrativo Especial (Vol. IV), obra coordenada pelos Professores Paulo Otero e Pedro Gonçalves.

PALABRAS CLAVE: Autonomia Local, Autarquias Locais, Democracia Local, Município, Região, Freguesia.

RESUMEN

En estos últimos treinta años, el profesor António Cândido de Oliveira ha sido el principal impulsor de la divulgación y el desarrollo de la doctrina legal sobre el Derecho de las Entidades locales y de la Democracia Local. En 1992, escribió "El Derecho del Gobierno Local", que es una referencia en la materia, por ello hacemos esta reseña sobre la base de dicha obra, reeditada en 2013, destacando las características de la autonomía municipal en Portugal. Describimos también algunas opiniones expresadas por el profesor José Melo de Alexandrino, en "Ley de Gobierno Local - Introducción, Principios y Sistema Común", Ley Especial del Tratado Administrativo (Vol. IV.), trabajo coordinado por los profesores Paul Otero y Pedro Gonçalves.

PALABRAS CLAVE: Autonomía municipal, Autoridades Locales, Gobierno Local, Ayuntamiento, Región, Parroquias.

ABSTRACT

In the last thirty years Professor António Cândido de Oliveira has been the main proponent of the juridical doctrine of the Local Government Law. He is the author of the referenced work about this subject and its first edition was published in 1992, titled "Direito das autarquias locais" (law of the local authorities). Through this article, based on the referred work republished in 2013, we show some of the issues in the local authority in Portugal, highlighting the features that have been advocated by the professor. We also describe the opinions expressed by Prof. José Melo Alexandrino in "Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum", Tratado de Direito Administrativo Especial (Vol. IV), coordinated by Prof. Paulo Otero and Prof. Pedro Gonçalves.

KEYWORDS: Local Government, Municipality, Region, Parish.

1. INTRODUÇÃO

Quando falamos de trinta anos de literatura científica sobre autarquias locais reportamo-nos aos anos noventa e, portanto, à doutrina que se desenvolveu a partir de 1993, porquanto, foi a partir daí que «... ocorreram periodicamente mudanças legislativas na administração local autónoma, não só em Portugal como em outros países ...».¹

1 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, prefácio à segunda edição.

O Professor António Cândido Oliveira tem sido desde então o incansável professor, pensador e impulsionador do ensino, debate e produção de doutrina jurídica sobre o direito das autarquias locais nestes últimos trinta anos. Ao professor agradeço todo o ensinamento que nos tem proporcionado. Lembro-me ainda, com carinho, da constante chamada de atenção para a importância e o conhecimento de aspectos, alguns deles essenciais e muito práticos, do direito das autarquias locais, na cadeira de Direito Administrativo aos seus alunos da licenciatura em Direito.

Podemos afirmar que o Professor Marcello Caetano foi o fundador do moderno Direito administrativo português e que o Professor António Cândido de Oliveira tem sido o pai do Direito das Autarquias Locais em Portugal, pois, tendo em conta o que foi dito pelos Professores Paulo Otero e Pedro Gonçalves no prefácio ao Tratado de Direito Administrativo Especial, nomeadamente que «num sistema jurídico em que o direito administrativo não é mais um simples ramo, antes deve ser encarado como um hemisfério da ciência jurídica...» e que «registra-se, por outro lado, a existência de uma pluralidade indeterminada de normas reguladoras de sectores específicos de intervenção administrativa, dotadas de princípios que alicerçam uma unidade interna própria de cada um desses sectores, constituindo o denominado Direito Administrativo especial, o qual compreende todo um conjunto de pequenos ramos autónomos do ordenamento jusadministrativo», o Direito das Autarquias Locais é já um ramo autónomo, constituindo o Direito Administrativo Especial.

Assim, o primeiro manual de Direito das Autarquias Locais em Portugal foi publicado pelo Professor Cândido de Oliveira em 1992.² Esta obra de referência esgotou ao fim de um ano. Por causa das diversas ocupações do seu autor, todas elas relacionadas com o ensino universitário no âmbito do Direito Administrativo e a direcção do Centro de Estudos Jurídicos da Universidade do Minho, responsável pela edição dos Cadernos de Justiça Administrativa, a segunda edição desta obra foi publicada em 2013.

Em 2005 editou "Democracia Local – Aspectos Jurídicos". Logo em 2007 sob a sua direcção, foi editado "30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de conferências na Universidade do Minho". Também a partir desse ano, o professor fundou o Núcleo de Estudos e o mestrado em Direito das Autarquias Locais, iniciou a publicação da revista Direito Regional e Local e, posteriormente, a revista Questões Actuais de Direito Local.

Já antes, em 1985, o professor tinha escrito "Os conceitos de descentralização e semi-descentralização administrativas, segundo Charles Eisenmann",³ e posteriormente publicou diversos outros artigos, entre estes, destacamos: "A Regionalização, um Caminho Aberto"⁴, "A criação de muni-

2 Embora em 1986, o Professor D. FREITAS DO AMARAL tenha publicado a 1ª Edição do seu *Manual de Direito Administrativo Vol. I*, Almedina, Coimbra, no qual dedica um especial desenvolvimento sobre as autarquias locais, o manual trata de outras matérias.

3 Na Separata da *Revista Scientia Iuridica*, 34, Braga, 1985.

4 In *Scientia Iuridica*, tomo XLIV, 256/258, 1995, pp. 301 e ss.

cípios em Portugal: As razões de um veto do Presidente da República”⁵, “As Regiões Administrativas, a Constituição e o Referendo”⁶, “As Assembleias das Autarquias Locais e o bom funcionamento da Administração Pública”⁷, “A Reforma Territorial e Funcional das Freguesias”⁸, e “Quase 40 anos de democracia local: Um período sem paralelo na história político-administrativa de Portugal”⁹.

Nestes termos, durante este artigo vamos abordar e descrever a doutrina desenvolvida pelo Professor António Cândido de Oliveira, realçando alguns pontos que consubstanciam as ideias chave que são defendidas pelo professor. Em alguns aspectos que as teses parecem divergir, contrapomos com a do Professor José Melo Alexandrino, responsável pela mais recente obra de “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, publicada no Tratado de Direito Administrativo Especial (Vol. IV), obra coordenada pelos Professores Paulo Otero e Pedro Gonçalves.

Para o efeito, dedicaremos um primeiro ponto sucintamente a descrever as bases constitucionais do ordenamento local (2). Num segundo ponto, vamos fazer uma breve alusão às freguesias por ser uma autarquia local característica da administração local portuguesa, de carácter inframunicipal e portanto, mais autarquia local mais próxima das populações (3). Num terceiro ponto, dedicamos algum espaço ao município, por ser unânime entre a doutrina que é a instituição nuclear da administração local portuguesa, e aqui vamos dar especial atenção a questões de democracia local (4). De seguida, estudamos a questão da falta de uma autarquia intermédia entre o município e o Estado (5) e por fim, dedicaremos um ponto breve às outras formas de administração local autónoma (6).

2. BASES CONSTITUCIONAIS DO ORDENAMENTO LOCAL

A Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) consagra a matéria da autonomia local dando-lhe um tratamento qualificado e muito desenvolvido. Desde logo, encontra-se consagrada em sede de princípios fundamentais – o artigo 6º, constitui um limite material de revisão constitucional – artigo 288º, alínea n), é-lhe dedicado todo o Título VIII, com a epígrafe “Poder Local” da Parte III “Organização do Poder Político”, e ainda, preceitos que dizem respeito a esta matéria se encontram dispersos pelo texto constitucional, nomeadamente, os artigos 164º e 165º referentes a competência reservada da Assembleia da República, o artigo 199º, alínea d) respeitante aos poderes do Governo sobre a administração local autónoma, e o artigo

5 In *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, Vol. I, 2006, pp. 219 e ss.

6 In *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco*, Vol. I, Coimbra, 2006.

7 In *Direito Regional e Local*, 19, 2012, pp. 5 e ss.

8 In VV.AA. (A. Cândido de Oliveira, F.P. Oliveira, I. Fonseca e J. Rocha, coords.), *Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL, Braga, 2013, pp. 77 e ss.

9 In *Questões Actuais de Direito Local*, 03, Julho/Setembro de 2014, pp. 35 e ss.

227º, alíneas l) e m), relativos ao poder das regiões autónomas de criar e extinguir autarquias locais e exercer sobre elas o poder de tutela.¹⁰

Segundo a Constituição da República Portuguesa, no continente as autarquias são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (artigo 236º, n.º 1), podendo a lei estabelecer, nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica (artigo 236º, n.º 3).

Este preceito coloca desde logo a questão de saber que autarquias locais podem e devem ser constituídas.

O professor António Cândido afirma que «o legislador não tem sido ousado nesta matéria». Entende ainda que para uma boa interpretação do referido artigo, deve ter-se em conta desde logo a sua epígrafe «categorias de autarquias locais e divisão administrativa» e ainda o seu n.º 4 que refere que «a divisão administrativa do território está definida por lei». Nestes termos, entende afastar do seu conteúdo o associativismo das autarquias locais previsto para as freguesias e para os municípios (artigos 247º e 253º, respectivamente). Entende ainda que as autarquias locais constitucionalmente estabelecidas são a freguesia, o município e as regiões, e não outras. Vigorando quanto a estas um *numerus clausus*. Apenas quanto as ilhas e as grandes áreas urbanas o artigo admite exceção, admitindo outras formas de organização autárquica admitindo de acordo com as suas condições específicas. E assim, quanto a grandes áreas urbanas, deve entender-se desde logo que são urbanas e não rurais, e por outro lado, são extensas não devendo abranger qualquer área urbana e muito menos um município apenas. Pelo que, as grandes áreas urbanas e as ilhas por razões de população e território têm condições específicas que as distinguem das demais e por isso, podem organizar-se de outra forma. Em Portugal, Lisboa e Porto estariam em condições de acolher o regime previsto no n.º 3, do artigo 236º, no entanto, tal não sucedeu tendo-se reservado para ambas, formas de associativismo local, que estudaremos mais à frente.

Divergente doutrina¹¹ tem admitido que a Constituição prevê dois tipos de autarquias locais: as constitucionalmente impostas e as constitucionalmente consentidas, e assim, o artigo 236, n.º 3 da CRP, possibilita o estabelecimento de outras autarquias locais, para além das existentes, em vez das existentes, e o estabelecimento de outras realidades que não sejam autarquias. O professor Melo Alexandrino consente com esta doutrina, mas acrescenta que esta abertura deve ter pelo menos o limite de, nas grandes áreas urbanas, não ser removido o município, a menos que seja convertido num ente territorial superior, e prevê a possibilidade de ser aditadas por um lado, a criação de bairros, secções, circunscrições ou distritos dos concelhos, uma vez que nada na Constituição impõe que a forma a estabelecer nas grandes áreas urbanas apenas se cinjam ao nível da macro organização, podendo também reflectir-se no plano das formas inframunicipais

10 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 70.

11 J. MELO ALEXANDRINO, "Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum", in VV.AA. (P. Otero e P. Gonçalves, coords.), *Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 138 e ss.

de organização territorial. Por outro lado, a este nível, tanto pode vir a ter lugar a supressão como a fusão, incorporação, transformação ou conversão destas freguesias urbanas no todo ou em parte.

3. A FREGUESIA: A AUTARQUIA LOCAL INFRAMUNICIPAL

As freguesias entraram na organização administrativa portuguesa pela atribuição às paróquias religiosas de tarefas administrativas, criando-se ao mesmo tempo uma "Junta" nomeada pelos vizinhos. O número das freguesias que rondava 4000 no início do liberalismo, pouco aumentou a partir de 1976, chegando a atingir as 4259 freguesias que existiram até à reforma territorial de 2011-2013. Com a reforma operada pelas Leis 22/2012 de 30 de Maio (Lei de Reorganização Administrativa Territorial Autárquica) e a Lei n.º 11-A/2013 de 28 de Janeiro (Lei Reorganização Administrativa do Território das Freguesias) reduziu-se significativamente para pouco mais de 3000 freguesias.¹²

Ao contrário do que sucede com os municípios a actividade das freguesias é muito menos ampla e menos complexa, embora, só da observação da realidade prática nos consigamos aperceber deste facto. Na verdade, ao contrapor-se o artigo 23º que trata das atribuições dos municípios e o artigo 7º que trata das atribuições das freguesias (ambos artigos da Lei 75/2013 de 12 de Setembro que instituiu o Regime Jurídico das Autarquias Locais) não se consegue aperceber das diferenças.¹³ Mas «não se pense que pouco resta as freguesias no domínio da actividade administrativa, tudo o que interesse as suas populações deve merecer a sua atenção»¹⁴. Embora as freguesias estejam impedidas de desenvolver tarefas que estejam expressamente reguladas e atribuídas aos municípios, acções pioneiras podem ser desenvolvidas pelas freguesias por exemplo no âmbito da protecção local do ambiente e assistência à população com mais carência, por exemplo. São actividades mais tradicionais das freguesias as que dizem respeito à construção e manutenção das estradas vicinais, gestão de cemitérios, mercados e feiras, parques e jardins, e a emissão de atestados, entre outros.

Relativamente às competências das freguesias, o professor António Cândido¹⁵ realça que o Regime Jurídico das Autarquias Locais implementado pela referida Lei 75/2013, causou particular perplexidade a "delegação legal" consagrada no artigo 132º dessa lei. Isto porque este preceito parece apontar para uma transferência imposta por lei de tarefas dos municípios nas freguesias. Contudo, as competências "delegadas" pela lei podem ser consideradas competências das freguesias, nomeadamente: "gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes", "assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas, e sumidouros", "manter, reparar e substituir o mobiliário urbano instalado no espaço público", "gerir e assegurar a manutenção corrente de mercados e feiras", "assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro

12 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 312.

13 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 332.

14 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 333.

15 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 334.

ciclo do ensino básico” e “promover a manutenção dos espaços envolventes”, e ainda, a realização de actos de vistoria e fiscalização em domínios que oferece pouca complexidade e também ligados às comunidades locais, desde a ocupação da via pública até à realização de fogueiras e queimadas. Acresce que, esta “delegação” não opera através da lei mas por contrato, designado por acordo de execução.¹⁶

4. O MUNICÍPIO COMO INSTITUIÇÃO NUCLEAR DA ADMINISTRAÇÃO PORTUGUESA

Efectivamente os municípios são a autarquia local por excelência na expressão de um acórdão do Tribunal Constitucional e isso revela-se claramente na legislação. Aliás, neste aspecto a doutrina é unânime. O Professor Cândido designa-o por “ente local principal”¹⁷, e o Professor Melo Alexandrino refere-se ao município como circunscrição nuclear ou principal.¹⁸

Ao contrário do que sucedeu recentemente com as freguesias, que sofreram uma profunda reforma e redução no seu número, os municípios tinham já delineados os seus traços essenciais na nossa administração local desde 1836, tais como o número e configuração, fixando-se hoje em 308 municípios para todo o território nacional. Por outro lado, desde 1977 que os órgãos dos municípios são escolhidos pelos respectivos residentes.¹⁹

Pelo exposto, neste ponto, vamos dedicar a nossa atenção para o aspecto da democracia local porquanto é aqui que surgem algumas situações já há muito apontadas pelo Professor António Cândido, nomeadamente, abordaremos duas questões: uma primeira tem que ver com a eleição do órgão Câmara Municipal. Neste sentido, por um lado, verificar que o presidente da Câmara Municipal não é um órgão embora por vezes algumas circunstâncias poderiam apontar para chegar a essa conclusão. Por outro lado, abordaremos a questão que se prende com a constituição do órgão colegial Câmara Municipal e os designados vereadores da oposição. Outra questão tem que ver com a própria Assembleia Municipal, a sua eleição e a presença dos presidentes de Junta de Freguesia por inerência.

Apenas para contextualizar, nos termos do actual artigo 250º da CRP são órgãos representativos do município, a assembleia municipal (órgão deliberativo) e a câmara municipal (órgão executivo).²⁰ Nem a Constituição nem a Lei 169/99, de 18 de Setembro, que continua parcialmente em vigor e

16 Nos termos dos artigos 133º e 134º, ambos do Regime Jurídico das Autarquias Locais – Lei 75/2013, de 12 de Setembro.

17 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “Quase 40 anos de democracia local: Um período sem paralelo na história político-administrativa de Portugal”, op. cit., p. 36.

18 J. MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, op. cit., p. 193.

19 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 27; Id. “Quase 40 anos de democracia local: Um período sem paralelo na história político-administrativa de Portugal”, op. cit., p. 35.

20 Antes da revisão constitucional de 1989, a Constituição ainda previa um órgão consultivo designado por conselho municipal composto por representantes das organizações económicas, sociais, culturais, e profissionais da área do concelho.

que continua a regular a organização das autarquias locais, prevêem como órgão do município o presidente da câmara.

4.1. A Assembleia Municipal

A Assembleia Municipal é um órgão colegial constituída por membros eleitos directamente e pelos presidentes da junta de freguesia. Desde logo o número de membros eleitos directamente deve ser pelo menos o triplo do número de vereadores da câmara municipal, a que acresce o número de presidentes de junta. Nos municípios em que o número de presidentes de junta é elevado, e assim igual ou superior ao que resulta do triplo do número de vereadores, então, aumenta-se o número de eleitos directamente até superar em mais um o número de presidentes de junta. Embora esta superação de apenas mais um não está expressa na lei, mas é o que resulta de uma mais adequada interpretação da mesma.

A Assembleia Municipal é uma espécie de parlamento local, no entanto, não elege nem a câmara municipal nem o presidente desta, e, apesar de poder votar moções de censura, não determinam a queda daquele órgão ou de qualquer dos seus membros.²¹ Efectivamente, para o professor António Cândido a responsabilidade do órgão executivo não se esgota no poder de demissão, embora seja a sua manifestação normal, e assume a submissão daquele às deliberações deste. Por outro lado, entende que um órgão eleito directamente pela comunidade local não pode ser destituído por outro quando esse outro não tem legitimidade eleitoral directa superior. Contudo, o professor é da opinião de que esta solução não é a mais adequada em termos de uma mais conseguida democracia local. Refere também que o obstáculo constitucional deixou de existir, porquanto o n.º 3, do artigo 239º da Constituição prevê a destituição do órgão executivo colegial das autarquias locais, nos termos que a lei estabeleça. Acontece que, esta lei ainda não existe.²²

O professor Cândido de Oliveira entende que a Constituição impede que se concretize a vontade daqueles que defendem que o órgão deliberativo do município deve ser constituído apenas por membros directamente eleitos, e impede também a posição intermédia que seria a liberdade para os integrar ou não conforme a vontade do município em causa. Por outro lado, entende ainda que o direito das autarquias locais deve fortalecer o poder das assembleias deliberativas, evitando a excessiva concentração desses poderes no presidente.²³

Por outro lado, entende que a Constituição impede outras formas de organização dos municípios que poderia passar por exemplo, o órgão deliberativo do município ser a própria câmara municipal desde que fosse alargado o número dos seus membros e dela pudesse sair o presidente do

21 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 264. A doutrina não é unânime quanto a este aspecto. Freitas do Amaral por exemplo, defende que a assembleia municipal pode destituir a câmara municipal.

22 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 266.

23 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 359.

município como órgão executivo, formando uma equipa de governo escolhida de entre os membros da câmara ou fora dela.²⁴

4.2. A Câmara Municipal

A câmara municipal embora seja o órgão executivo do município não se assemelha a um governo, não tanto por ser eleita directamente mas sobretudo por ser um órgão colegial eleito proporcionalmente, e por isso, não há homogeneidade política.

O presidente da Câmara é o primeiro candidato da lista mais votada e por um número par de vereadores que depende do número de eleitores. Assim, os municípios com mais de 100 000 eleitores têm 10 vereadores, os que têm mais de 50 000 têm 8, os de mais de 10 000 têm 6, e os com 10 000 ou menos têm 4 vereadores.²⁵

O presidente e os vereadores escolhidos por este constituem o verdadeiro centro de actividade deste órgão. Os vereadores que não estão a tempo inteiro nem a meio tempo porque normalmente representam a oposição e não foram escolhidos pelo presidente da câmara para ocupar esses cargos, participam nas reuniões e a sua actividade dirige-se sobretudo para a fiscalização da actividade do presidente e dos vereadores em regime de permanência.

4.3. O Presidente da Câmara

O presidente da câmara não é um órgão do município²⁶, embora ocupe hoje um lugar central. A CRP e a legislação continuam a manifestar a preferência por órgãos colegiais. Entende o professor Cândido que temeu-se por certo que os presidentes da Câmara assumissem demasiados poderes com prejuízo de uma maior participação democrática. Porém admite que órgão executivo não homogéneo, presidente eleito directamente, poder de escolha dos vereadores em regime de permanência, a titularidade de competências próprias, entre elas, representar o município em juízo e fora dele, fez com que o presidente fosse assumindo uma posição de destaque.

«Se bem repararmos, o que existe realmente é um presidente da câmara que lidera o município, uma câmara directamente eleita, desdobrada num grupo de vereadores próximo do presidente que constitui o verdadeiro órgão executivo e outro grupo que assume frequentemente o papel da oposição, exercendo uma função fiscalizadora, e uma assembleia com uma composição heterogénea de membros que também fiscaliza e daí poder dizer-se que o presidente da câmara, no nosso país, está sujeita a uma dupla fiscalização».²⁷ Acontece que, por sua vez, a fiscalização da assembleia municipal sofre uma distorção os presidentes da junta aproximam-se

24 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 359.

25 Lisboa e Porto têm respectivamente 16 e 12. A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 267.

26 Freitas do Amaral entendia que o presidente da câmara era um órgão do município, tendo em conta os importantes poderes próprios que já possuía em 1991. Vide D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., pp. 478 e ss.

27 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., pp. 271 e ss.

muitas vezes das posições do presidente da câmara apenas para defesa dos interesses das freguesias que os elegeram e muitas vezes em detrimento dos interesses municipais.

A revisão constitucional de 1997 veio permitir, através do seu artigo 239º, n.º 3, a escolha do executivo pela assembleia municipal. No entanto, a CRP limita a amplitude das alterações legais a introduzir, uma vez que continua a manter que o presidente da câmara é o candidato da lista mais votada e que os presidentes de junta continuarão a integrar a assembleia municipal (Cf. Artigos 250 e 252º conjugados com o artigo 239º, n.º 3, todos da CRP).

O professor Cândido de Oliveira defende que o artigo 239º, n.º 3 da CRP, ao impor que o presidente do executivo é sempre o primeiro candidato da lista mais votada, dificulta excessivamente a substituição do presidente, durante o exercício do mandato, durante uma moção de censura.²⁸

5. A FALTA DE UMA AUTARQUIA INTERMÉDIA ENTRE O MUNICÍPIO E O ESTADO

Quer o Professor Cândido de Oliveira quer o Professor Melo Alexandrino defendem a necessidade de uma autarquia intermédia entre o município e o Estado.

Ambos começam a abordar este tema, fazendo um retorno ao passado, e verificam que em momentos alternados, existiu o Distrito e a Província que não sendo autarquias locais na acepção que conhecemos hoje, eram um ente administrativo intermédio entre o município e o Estado.

O Professor Cândido de Oliveira afirma que «O distrito tem sido um ente administrativo mal-amado, desde a sua criação em 1835, com morte muitas vezes anunciada»²⁹. Entende que ele tinha condições para prosperar, pois não lhe faltava território, nem população, mas faltou-lhe suporte político, tendo limitadas atribuições e competências e poucos meios financeiros. A 1936, com o Código Administrativo foi instituída a Província que perdurou de 1940 a 1959, sendo novamente seguido o período de vida do Distrito mas que não chegou aos nossos dias.³⁰

A Constituição da 1976 criou as regiões administrativas mas, a verdade, porém, é que passados mais de trinta anos continuam sem esse nível intermédio. A revisão constitucional de 1982 pouco modificou em matéria da regionalização administrativa, mas já a revisão de 1989 introduziu alterações significativas, passando a prever a constituição de regiões em três fases distintas: lei de criação (simultânea) das regiões administrativas, consulta às assembleias de cada região aí prevista, e, finalmente, leis de instituição em concreto de cada região administrativa. Operou-se ainda o reforço das regiões em matéria de planeamento.³¹

28 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 359.

29 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Questões Actuais de Direito Local*, op. cit., p. 51.

30 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Questões Actuais de Direito Local*, op. cit., p. 56.

31 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 342. D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., 1ª edição, pp. 538 e ss, 2ª Edição, pp. 539 e ss. Uma breve descrição e visão muito crítica das tentativas de re-

Afirma o professor Cândido que para isso concorreu o facto de se pôr termo, certamente com bons motivos dada a sua exiguidade territorial, a uma autarquia bem definida e já com tradição que era o distrito, e se ter pensado que era relativamente fácil implantar a região administrativa.³² No entanto, ao fim de algumas tentativas que foram inclusivamente defendidas pelos diferentes partidos, as dificuldades surgiram relativamente a delimitação territorial³³.

Uma das tentativas ficou a dever-se ao professor Freitas do Amaral, a implementação de um calendário do processo de regionalização a executar pelo VIII governo constitucional (Aliança Democrática) que chegou a ser aprovado com o objectivo de ser executado até 15 de Outubro de 1984 e fazia parte das quatro prioridades da acção governativa, no entanto, o governo caiu em 1983, e com ele caiu o programa. Posteriormente, em 1991, o Partido Social Democrata redigiu uma minuciosa Lei-Quadro das Regiões Administrativas. Todavia, como afirma o professor Cândido de Oliveira, esta lei era demasiado minuciosa mas omitia um aspecto fundamental: o mapa da regionalização. Nesta sequência, em 1995, o Partido Socialista anunciou como prioridade política a regionalização e propôs um mapa territorial que previa 8 regiões, no entanto, esta proposta sofreu uma intensa oposição. A partir daqui, foi aprovada a revisão constitucional de 1997 introduzindo-se nela o referendo sobre a regionalização. Assim, se até 1997 para haver instituição concreta de uma região bastava o voto favorável das assembleias municipais nela incluída, exigindo-se ao mesmo tempo que a maioria dessas assembleias correspondesse à maioria dos eleitores da região em causa. Depois de 1997 a regionalização ficou dependente do referendo nacional e local.

A última tentativa de implementar as regiões em Portugal, cumprindo-se o desiderato da Constituição, foi em 1998. Nestes termos, foi aprovada uma Lei Orgânica do Regime do Referendo, a Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril. Posteriormente foi aprovada e publicada a Lei 19/98, de 28 de Abril, que criou simultaneamente 8 regiões administrativas: Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve. O referendo foi convocado para o dia 8 de Novembro de 1998, cuja questão dirigida a todos os cidadãos eleitores era: "Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?" e a segunda questão, dirigida aos eleitores recenseados em cada uma das regiões criadas, dizia o seguinte: "Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?". Os resultados não deixaram dúvidas que a maioria dos cidadãos eleitores é contra regionalização.³⁴

gionalização, ver L. SÁ, *Regiões Administrativas. O Poder que falta*, Editorial Caminho, Lisboa, 1989, pp. 71-104.

32 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 339.

33 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, "As Regiões Administrativas, a Constituição e o Referendo", op. cit., pp. 174-175.

34 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 345.

Contudo, conforme opinião do professor António Cândido é possível retomar a regionalização sem uma nova revisão constitucional, mas a revisão é desejada no sentido de retomar o método anterior a 1997, ou pelo menos, no caso de se manter a necessidade de referendo, desde que não seja necessária a maioria de votantes às urnas, bastando-se com a maioria de votos a favor da regionalização. Nestes termos, afirma que «Nada impede que se aprove e publique uma nova lei, que, para além de fixar os poderes, a composição e a competência dos órgãos das regiões, contenha um mapa regional que pode ser o mesmo ou outro».³⁵ Aliás, alerta para a corrente de opinião no sentido de aprovar 5 regiões a que corresponde as actuais comissões de coordenação e desenvolvimento regional. Sucede que, na opinião do professor, o texto e o espírito da Constituição apontam para o facto de à partida ser necessário que 50% dos votantes se desloquem às urnas para votar o referendo, levantando a dúvida sobre esta questão. O que não é tarefa fácil tendo em conta o nível de abstenção em Portugal.

Também o Professor Melo Alexandrino afirma que tudo aponta a que no futuro venha a ser adoptado o modelo das 5 regiões.³⁶

O Professor Cândido entende que um país com dimensões razoáveis como é o nosso, não tem apenas problemas locais e nacionais, mas também problemas regionais que se situam acima do âmbito municipal e abaixo do âmbito local, problemas que não podem ser bem resolvidos nem pelas associações de municípios nem pelo Estado Central. Concluindo que não há em Portugal uma instância democraticamente legitimada para resolver as questões regionais. Defende ainda que, é necessário uma revisão constitucional que torne mais exequível o estabelecimento das regiões administrativas, pois não prestigia a nossa lei fundamental a imposição de regiões administrativas e ao mesmo tempo a imposição de um conjunto de regras que tornam extremamente complicada a sua instituição em concreto (artigo 256º da CRP).

O Professor Melo Alexandrino chega mesmo a afirmar que “uma das notas que mais impressiona, no período moderno, é a observação da dificuldade da instituição de um nível autárquico supramunicipal, não obstante os esforços feitos logo de início, tendo chegado a existir, entre 1832 e 1835, dois níveis supramunicipais”. A partir de então, travou-se um duelo entre as províncias e os distritos. No final, o Distrito foi ente local durante 39 anos (1872-1892, 1913-1917 e entre 1959-1974), assim como a província (1822-1835 e 1933-1959). No entanto, nunca chegaram a constituir autarquia local no sentido estrito em que hoje a entendemos. Deste duplo insucesso beneficiaram as regiões de planeamento até 1974 e as regiões administrativas da Constituição de 1976. Conclui referindo que estes sucessivos confrontos, na verdade ainda estão em curso, afirmando que esta posição comprova o maior peso da dinâmica centralizadora e a “óbvia dificuldade de articular devidamente os elementos culturais, geográficos, económicos,

35 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 346.

36 J. MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum”, op. cit., p. 194.

demográficos, políticos, institucionais e jurídicos no desenho de uma, certamente desejada autarquia supramunicipal”.

6. ASSOCIATIVISMO E OUTRAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO LOCAL AUTÓNOMA

A procura de soluções de âmbito supramunicipal determinou a criação de dezenas de associações de municípios. São associações de fins específicos, de abastecimento de águas, recolha de resíduos, ambiente, entre outros, e os municípios associam-se com o objectivo de poderem receber meios financeiros do Estado e Europeus para a resolução desses problemas.

Ao lado da associação de municípios surge também a possibilidade da federação de municípios como forma de cooperação intermunicipal³⁷, não sendo muito clara a distinção entre ambas.³⁸ De todo modo, a associação de municípios é a figura que tem sido utilizada e acolhida pela nossa legislação, estando actualmente regulada na Lei 75/2013 de 12 de Setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais). Nos termos da lei, cabe às câmaras municipais a constituição das associações de municípios dependente de aprovação da assembleia municipal (artigo 108º, n.º 1). Estas associações são criadas por contrato elaborado nos termos da lei civil, que é posteriormente comunicado ao governo que tutela as autarquias locais (artigo 108º, n.º 2 e 3). Deste acordo constitutivo resultam os estatutos da associação, onde se indica a denominação, a sede, os fins da associação, a associação e competência dos órgãos, e as condições de admissão e de saída de membros (artigo 109º).

A Lei 75/2013 de 12 de Setembro, prevê também no n.º 1, do seu artigo 63º, que abre o título III, com a epígrafe “entidades intermunicipais”, que podem ser instituídas “associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respectivas atribuições”; e o n.º 2 diz que são associações de autarquias locais, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, as associações de freguesias e de municípios de fins específicos. Sobre este aspecto o Professor António Cândido não compreende a integração aqui das associações de municípios de fins específicos, mas pode concluir-se haver intenção de evocar a natureza associativa de todas estas entidades, natureza que entende duvidosa relativamente as áreas metropolitanas.³⁹ De associação pode falar-se das associações de freguesia e de municípios de fins específicos. No que toca às comunidades intermunicipais, a liberdade de associação é muito limitada pois estão pré-configuradas no anexo II do Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei 75/2013 de 12 de Setembro), quanto ao nome, território e município que as pode integrar. Relativamente às áreas metropolitanas também não há relativamente a elas

37 Sobre a Cooperação Intermunicipal, A. CORREIA, “Formas Jurídicas de Cooperação Intermunicipal”, Separata do número especial do *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra – Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Coimbra, 1986. Ver também V. MOREIRA, “Associações Intermunicipais e áreas metropolitanas”, *Direito Regional e Local*, 00, 2007, p. 5.

38 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 299.

39 A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, op. cit., p. 302.

liberdade de associação e portanto, falta aqui desde logo uma característica do associativismo. Nos termos do artigo 66º, da referida Lei 75/2013, as áreas metropolitanas são criadas por lei que as especifica no anexo II (Área Metropolitana de Lisboa e Porto). De notar que os poderes que a lei confere através do artigo 67º, não são poderes decisórios próprios de uma autarquia local mas antes poderes de articulação entre os municípios da região.

7. CONCLUSÕES

Conforme se verifica, o professor António Cândido de Oliveira salienta e analisa aspectos diversos que se encontram ainda por resolver, defendendo que este ramo de direito deve conter diplomas de fácil linguagem e consulta, elaborados com o cuidado de compatibilizar sempre as modificações legislativas num determinado assunto com a regulação dos restantes.

Volvidos 30 anos de doutrina sobre o direito das autarquias locais e mais de 40 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976 há ainda muito a fazer e a aperfeiçoar como claramente demonstra o professor. É de realçar e o professor assim o faz, a questão da instituição das regiões administrativas. Por outro lado, o novo regime jurídico das autarquias locais implementado pela Lei 75/2013 de 12 de Setembro trouxe algumas imprecisões e não foi capaz nem poderia ser capaz sem uma revisão constitucional, de solucionar alguns dos problemas que foram sendo apontados ao longo deste estudo.

Por fim, podemos afirmar que esta exposição foi essencialmente decalcada do manual de Direito das Autarquias Locais do professor Cândido de Oliveira, porquanto relativamente a muitos dos aspectos referidos, o professor Melo Alexandrino não faz alusão na sua obra. De facto esse outro manual foi editado em 2010, e por isso, não tinha sido implementado ainda o regime da Lei 75/2013 de 12 de Setembro. Salientamos também que outros administrativistas e constitucionalistas, entre eles por exemplo, Jorge Miranda, Gomes Canotilho, Vital Moreira, Sérvulo Correia, Marcelo Rebelo de Sousa, João Caupers, Pedro Gonçalves, escreveram sobre estas e outras questões debatidas pela doutrina, no entanto, optámos por manter a obra do professor Cândido como referência desta resenha, ainda que por vezes se descreva algumas opiniões em nota de rodapé.

Não nos debruçamos sobre os aspectos históricos, aspectos da concepção e as várias revisões da Constituição por entendermos que não seria oportuno dada a limitação do número de páginas da resenha. De todo modo salientamos que ambos os manuais referidos, redigido pelo professor Cândido de Oliveira e pelo professor Melo Alexandrino descrevem minuciosamente essa questão. Também não nos debruçamos sobre a questão da reorganização territorial das freguesias, pelos mesmos motivos que explicamos acima, remetendo desde logo para a leitura do manual Direito das Autarquias Locais.

8. BIBLIOGRAFIA

- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., "Os conceitos de descentralização e semi-descentralização administrativas, segundo Charles Eisenmann", *Revista Scientia Iuridica*, 34, Braga, 1985.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., "A Regionalização, um Caminho Aberto", *Scientia Iuridica*, tomo XLIV, 256/258, 1995.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., "A criação de municípios em Portugal: As razões de um veto do Presidente da República", *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, Vol. I, 2006.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., "As Regiões Administrativas, a Constituição e o Referendo", *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco*, Vol. I, Coimbra, 2006.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., "As Assembleias das Autarquias Locais e o bom funcionamento da Administração Pública", *Direito Regional e Local*, 19, 2012.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., "A Reforma Territorial e Funcional das Freguesias", VV.AA. (A. Cândido de Oliveira, F.P. Oliveira, I. Fonseca e J. Rocha, coords.), *Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL, Braga, 2013.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., "Quase 40 anos de democracia local: Um período sem paralelo na história político-administrativa de Portugal", *Questões Actuais de Direito Local*, 03, Julho/Setembro, 2014.
- CORREIA, A., "Formas Jurídicas de Cooperação Intermunicipal", *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra – Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Coimbra, 1986.
- FREITAS DO AMARAL, D., *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1986.
- MELO ALEXANDRINO, J., "Direito das Autarquias Locais – Introdução, Princípios e Regime Comum", VV.AA. (P. Otero e P. Gonçalves, coords.), *Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- MOREIRA, V., "Associações Intermunicipais e áreas metropolitanas", *Direito Regional e Local*, 00, 2007,
- SÁ, L., *Regiões Administrativas. O Poder que falta*, Editorial Caminho, Lisboa, 1989.

