

Capítulo 12: Municípios em Portugal

Joaquim Freitas da Rocha¹⁴²

Pedro Cruz e Silva¹⁴³

1. Breve história dos Municípios em Portugal

Parece haver razões fundadas para afirmar que o Município é uma das instituições mais sólidas e mais duráveis do nosso ordenamento jurídico. Sem prejuízo de se dever reconhecer que, em função do momento histórico-político, a sua configuração jurídica sofreu mutações consideráveis, a verdade é que, apesar disso mesmo, pode constatar-se a tendencial permanência do Município como um dos referentes da organização política, social e jurídica dos últimos (pelo menos) dois séculos de Portugal.

Por razões de economia e de objeto do presente trabalho, as considerações que aqui deixaremos a propósito da história dos Municípios, do municipalismo e da autonomia local terão o seu início tão somente no século XIX. Não deixa de ser verdade que as origens do Município podem (e devem) buscar-se em momento histórico muito anterior. Mas é sobretudo interessante perspetivar e conhecer o Município desde a formação do Estado moderno, isto é, desde aquele momento em que, por força de revoluções liberais (a começar, claro está, pela Revolução Francesa), se criaram os Estados dotados de constituições políticas, de parlamentos representativos e, jurídico-administrativamente, alicerçados em estruturas fortemente centralizadas. É a partir deste momento histórico que tendencialmente contrapõe aquilo que é o designado “Estado central” aos Municípios, que mais importa conhecer, em breves palavras, alguma da história do municipalismo português.

Ainda a título introdutório, não poderemos deixar de sublinhar aquilo a que, *supra*, fizemos leve referência. Os dados históricos disponíveis – designadamente os elementos de direito positivo, como Constituições, códigos ou legislação avulsa – demonstram fortes oscilações nesse ponto nevrálgico que é a autonomia dos Municípios, entendida esta, nas palavras sempre superiores do emérito publicista italiano Santi Romano¹⁴⁴, como a capacidade ou o poder de autodireção política e administrativa de determinado ente ou pessoa coletiva. Todavia, o que é imanente a todos esses mesmos elementos é a presença constante da instituição “Município”, à qual, ademais, são sempre inculcadas as tarefas de defesa e promoção dos interesses das populações do agregado territorial respetivo.

Tendo assim presente estas duas considerações iniciais – a restrição histórico-temporal da análise, por um lado, e, por outro lado, as oscilações que, ao longo dos tempos, foi sofrendo o núcleo jurídico da autonomia

142 Doutor em Direito pela FDUC, professor e pesquisador na Universidade do Minho. Áreas preferenciais de estudo e pesquisa: Direito financeiro público, Direito tributário, Direito da despesa pública, Teoria do Direito, Normativismo e Positivismo jurídicos.

143 Investigador da Universidade do Minho; adjunto para a área jurídica do Ministro da Economia do XXI Governo Constitucional de Portugal.

144 ROMANO, Santi. Autonomia. *Frammenti di un Dizionario Giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947. p.30.

dos Municípios – daremos conta, de seguida, dos principais momentos que construíram a história do municipalismo em Portugal¹⁴⁵.

O nosso país sofreu a sua revolução liberal em 1820. Convocadas as Cortes nesse mesmo ano, o novo regime tem o seu primeiro momento político relevante – no que ao municipalismo diz respeito – com a aprovação da Constituição de 1822, a qual consagrou todo um título – o seu Título VI, com a epígrafe “Do Governo Administrativo e Económico” – ao poder local. Especificamente quanto aos Municípios, e com uma feição claramente de inspiração francesa, estabelecia o seu artigo 219º que “haverá Câmaras em todos os povos, onde assim convier ao bem público”. Especificamente quanto à administração municipal, o artigo 220º previa a eleição anual dos vereadores “pela forma direta à pluralidade relativa de votos em escrutínio secreto e assembleia pública”, ao passo que o artigo 223º concedia ao poder municipal uma generosa enumeração de atribuições, das quais destacamos o poder de “fazer posturas ou leis municipais” (I), “promover a agricultura, o comércio, a indústria, a saúde pública e geralmente todas as comodidades do concelho” (II), “cuidar das escolas de primeiras letras e de outros estabelecimentos de educação [...] e bem assim os hospitais, casas dos expostos e outros estabelecimentos de beneficência [...]” (IV), “tratar das obras particulares dos Concelhos e do reparo das públicas [...]” (V) e “cobrar e despende os rendimentos do Concelho [...]” (VII). O elenco a que, ainda que incompletamente, assim fizemos referência demonstra, desde logo, que estarão aqui reunidos os pilares essenciais da autonomia local tal como a concebemos ainda nos dias de hoje. De facto, de entre o leque de atribuições municipais contam-se já o seu poder normativo, as incumbências sociais básicas (a que se acrescentou, já naquele momento histórico, uma cláusula geral competencial relativa aos interesses genéricos das comunidades locais) e o seu poder tributário (em ordem a assegurar um mínimo de autossustentabilidade financeira).

A época liberal, todavia, foi de curta duração – ainda que viesse a ser restaurada uns anos depois. Logo em 1823, Portugal, através da designada “Contrarrevolução”, está de regresso ao modelo político do absolutismo, que vigorará até 1834. E é a partir do Brasil – onde D. Pedro já assumia funções de Imperador – que é criada a Carta Constitucional de 1826, de conteúdo mais conservador do que a Constituição de 1822. É verdade que esta Carta Constitucional de 1826 afirmava, como princípio geral, uma regra defensora da autonomia municipal, na medida em que o seu artigo 133º dispunha que haveria câmaras “em todas as cidades e vilas ora existentes e nas mais que para o futuro se criarem”, competindo-lhes “o governo económico e municipal das mesmas cidades e vilas”. Todavia, quanto às suas atribuições próprias, limitava-se a remeter para uma “lei regulamentar” o seu conteúdo e formas de exercício, o que constituiu, sem margem razoável para dúvida, um esvaziamento sério da autonomia dos Municípios.

Perdurou por mais alguns anos o espírito centralizador em Portugal. Em 16 de maio de 1832, é publicado o Decreto nº 23 (conhecido pelo seu autor, Mouzinho da Silveira), que constituiu, apesar da sua curta duração, “um ponto de referência na moderna administração local portuguesa”¹⁴⁶. Este diploma estabelecia uma organização administrativa territorial de forte inspiração napoleónica, abolindo as antigas divisões territoriais. Em seu lugar, o país surge dividido em províncias, comarcas e concelhos, estando à frente de cada uma delas

145 Ao longo das próximas páginas, no que tange à história dos Municípios, do municipalismo e do poder local, vamos seguir a ordem de exposição de OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*. 2. ed. Coimbra Editora, 2013, p. 11-42.

146 OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*. 2. ed. Coimbra Editora, 2013, p. 17.

uma autoridade hierarquicamente encadeada e detendo todo o poder administrativo. Quanto à câmara municipal, passa a ser eleita indiretamente, composta por um número de vereadores igual ao número de freguesias.

Como *supra* se mencionou, essa iniciativa legislativa foi mal recebida no país, principalmente porque a divisão administrativa em si contida veio a potenciar abusos de poder por parte dos agentes administrativos que, nomeados pelo poder central, detinham todo o poder junto das populações. Assim, logo em 1835 são publicados novos diplomas (a Carta de Lei de 25 de abril e o Decreto de 18 de julho) que passam a dividir o território nacional em distritos administrativos, os quais se subdividam em concelhos que, por sua vez, se compunham de freguesias. “O número de concelhos e a sua extensão será oportunamente regulado, segundo o exigir a comodidade dos povos e o bem do serviço”, previa o artigo 3º do decreto de 18 de julho de 1835. Ora, esse impulso ocorreu no ano seguinte, através da publicação do decreto de 17 de maio de 1836, que estabelecia que cada concelho “deveria ter o número suficiente de cidadãos hábeis para os cargos eletivos e bastantes meios de sustentar os encargos municipais”, o que bem atesta a preocupação do legislador da época em garantir a sustentabilidade (territorial e populacional) de cada Município como condição imprescindível da sua própria autonomia. A 6 de novembro de 1836, é publicado o decreto que consagra a nova divisão administrativa e territorial de Portugal, que passa a contar com 17 distritos administrativos e 351 concelhos (foram, assim, suprimidos mais de 400). Essa é, pois, a base fundamental da divisão administrativa do nosso território e que, com algumas oscilações, chegou até aos dias de hoje (diga-se que Portugal tem, atualmente, 308 Municípios).

O ano de 1836, todavia, não se tornou uma referência do municipalismo português apenas por causa do referido decreto de 6 de novembro, que contém, como *supra* se mencionou, o quadro da divisão territorial portuguesa. Merece particular destaque a publicação, a 31 de dezembro desse mesmo ano, do primeiro Código Administrativo português. Nos termos do artigo 1º desse código, o território nacional é dividido em distritos, subdividindo-se, por sua vez, em concelhos (compondo-se estes de uma ou mais freguesias). Em cada uma dessas circunscrições territoriais era garantida a existência de um órgão com natureza deliberativa, eleito pelos respetivos habitantes (artigo 7º do referido código). Merece, também, destaque o seu artigo 21º, na medida em que tornava explícito que esse órgão era, no concelho, a câmara municipal, composta por vereadores; os eleitores seriam todos aqueles que, por um lado, tivessem completado os 25 anos com domicílio no concelho, e que, por outro lado, tivessem uma renda anual não inferior a determinado valor, proveniente de “bens de raiz, indústria, emprego ou comércio” (artigos 25º e 26º). A eleição das câmaras municipais era realizada anualmente, sendo que o presidente da câmara era eleito pelos vereadores à pluralidade dos votos (artigos 23º e 33º), cabendo-lhe, em especial, a execução das deliberações camarárias (artigo 203º). É, ainda, merecedor de nota o facto de o Código Administrativo prever um leque de atribuições especificado e amplo (previsto no artigo 82º), cabendo-lhe, a título de cláusula geral competencial, “consultar e deliberar sobre todas as necessidades do Município” (nº 1 do artigo 82º).

A Revolução de Setembro de 1836 determinou a aprovação de uma nova Constituição, em 1838, de conteúdo mais liberal do que a Carta Constitucional. Esse diploma fundamental de 1838 dedicava um título à administração local, com a epígrafe “Do Governo Administrativo e Municipal”, composto por três artigos que, em jeito de balanço global, potenciavam uma ampla autonomia municipal, desde logo na medida em que o seu artigo 130º estabelecia que “em cada conselho, uma câmara municipal eleita diretamente pelo povo terá a administração económica do Município, na conformidade das leis”. Apesar dessa abertura, a verdade é que

a Constituição de 1838 vigorou, apenas, até 1842, data em que a Carta foi restaurada. Deve, todavia, deixar-se menção ao facto de que, em 1852, foi criado o ato adicional à Carta Constitucional, o qual, no seu artigo 11º, com a epígrafe “Das Câmaras Municipais”, recolheu, integralmente, o teor do artigo 130º da Constituição de 1838, fazendo, assim, perdurar uma disposição de conteúdo generoso para a subsistência e afirmação da autonomia local.

Sendo de significativa importância histórica, política e jurídica – até porque consolida a perspectiva da administração local em três níveis (distrito, Município e freguesia), perspectiva essa que chegou aos dias de hoje – a verdade é que o nosso primeiro Código Administrativo de 1836 teve uma curta duração. Sofreu significativas modificações em 1840 e 1841, modificações essas que, no fundo, abriram caminho ao segundo Código Administrativo português, de 1842, de pendor fortemente centralizador. Esse Código de 1842 continua a persistir na divisão do território nacional (continente e ilhas) em distritos e em concelhos, mas faz desaparecer as freguesias como divisão administrativa (seu artigo 1º); não deixa de ser verdade que, quanto à administração municipal, esta continua a ter por base uma câmara municipal, composta por vereadores, e eleita por sufrágio direto e censitário, introduzindo, com particular destaque, a figura do administrador do concelho, com direito de entrada e voto consultivo nas reuniões da câmara municipal (artigo 97º), nomeado por decreto do rei (artigo 204º). A feição centralizadora do Código de 1842 acha-se, por um lado, na apertada tutela a que ficam sujeitas as competências municipais, tutela esta que se consubstanciava na impossibilidade de execução das deliberações do Município sem prévia aprovação do conselho de distrito ou, até, em certos casos, do governo; por outro lado, a figura do administrador do concelho, como agente do poder central, revela o propósito do governo em contar com um representante da sua confiança junto de cada Município, com possibilidades (e poderes reais) de ingerência na gestão dos assuntos locais.

Conforme se depreende da exposição até ao momento, a autonomia municipal – que se confunde com a própria história dos Municípios – viveu em constante movimento pendular, ora assumindo-se como uma verdadeira autonomia, ora sentindo um enfraquecimento significativo, em função dos anos, das épocas históricas, das influências políticas e ideológicas dominantes e, como é natural, das intervenções legislativas. Constata-se, também, que a períodos de menor fulgor da autonomia municipal, outros se seguem em que o direito positivo concede, afinal, maior profundidade e dimensão a esta mesma autonomia. Foi, precisamente, o que sucedeu com a aprovação do Código Administrativo de 1878, de cariz descentralizador. Em primeiro lugar, alargou a participação dos cidadãos na administração local, dividindo o território em distritos, concelhos e paróquias, e, ao mesmo tempo, a garantir, para cada um destes níveis de administração, a existência de órgãos cuja composição resultava de eleições diretas (artigo 264º), sendo este órgão, no caso do concelho, a câmara municipal. Em segundo lugar, garantiu amplas atribuições para os concelhos (artigos 102º a 105º), não prescindindo, todavia, do administrador do concelho, nomeado por decreto do governo (artigo 196º). A tutela era realizada pela junta geral do distrito (artigo 106º), o que revela bem a ideia de fazer assentar as ações de controle dos Municípios em órgãos também eles eleitos (como era o caso, precisamente, da junta geral do distrito). Este Código de 1878 ficou na história da administração local portuguesa na justa medida em que concedeu suficiente profundidade à autonomia municipal; tendo sido revogado posteriormente, ele veio a ser repostado (parcialmente) em vigor após a implantação da República, em 1910, o que demonstra, suficientemente, a sua importância histórica.

Confirmando o pulsar pendular da legislação essencial da autonomia municipal, os tempos subsequentes a 1886 marcam o regresso do processo político de centralização e da consequente diminuição ou restrição dessa mesma autonomia.

Desde logo, em 1886 é publicado um novo Código Administrativo, que, em matéria financeira (uma das mais sensíveis áreas da autonomia local), consagra disposições que determinam que as deliberações das câmaras municipais são provisórias, só se tornando definitivas se não forem suspensas, no prazo de 30 dias, pelas entidades distritais. Apesar desta pulsão limitadora, deve fazer-se constar que foi esse mesmo Código de 1886 que garantiu a representação das minorias na composição dos órgãos deliberativos eleitos e que previu um regime especial de administração, mais descentralizado, para os concelhos com mais de 40 mil habitantes que assim o desejassem.

Mas foi em 1896, com a aprovação de um outro Código Administrativo, que se introduziram as mais sérias limitações à autonomia dos Municípios. Sendo verdade que foi mantida a cláusula geral competencial a favor dos Municípios, nos termos da qual lhes competia administrar os “peculiares interesses dos povos das respetivas circunscrições” (artigo 42º), não se deixou, todavia, de prescrever um novo regime jurídico que previa, por um lado, a nomeação anual, por decreto governamental, dos presidentes das câmaras municipais que recebessem do Estado subsídios de valor superior a determinado montante (artigo 63º); e, por outro lado, um novo regime de tutela bastante agressivo, que fazia depender da aprovação do governo decisões em matérias como empréstimos, criação de empregos ou fixação de percentagens adicionais às contribuições do Estado, sendo exigido, cumulativamente, que essas mesmas matérias fossem objeto de um parecer de 40 eleitores maiores contribuintes domiciliados no território do concelho, parecer esse sem o qual a entidade tutelar não poderia aprovar as deliberações das câmaras municipais.

Portugal sofreu a implantação da sua República em 1910. A modificação do regime político acarretou importantes mudanças na administração local, no sentido de uma maior descentralização. Logo nesse ano, foi reposto em vigor (ainda que parcialmente) o Código Administrativo de 1878, o qual, como se evidenciou, mostrava uma ampla abertura à autonomia das entidades locais. Em 1911, foi publicada a nossa primeira Constituição republicana, a qual, em matéria de poder local, determinava, no seu artigo 66º, entre outros factos relevantes: a) a não ingerência do governo na vida dos corpos administrativos; b) a divisão do poder local (municipal e distrital) em deliberativo e executivo; c) a representação das minorias nos corpos administrativos; e d) a autonomia financeira dos corpos administrativos. É, pois, uma sólida base constitucional para a autonomia municipal.

Só em 1913 foi publicada legislação administrativa compatível com as ideias da nova Constituição republicana, legislação essa, aliás, retocada em 1916. Através dessas duas intervenções legislativas, o território nacional foi dividido em distritos, concelhos e freguesias, estabelecendo-se órgãos deliberativos eleitos diretamente (junta geral, câmara municipal e junta de freguesia, respetivamente). No que diz respeito, especificamente, à administração municipal, aparece uma estrutura nova (resultante do disposto no já citado artigo 66º da Constituição de 1911), que se caracteriza pela previsão de um órgão deliberativo numeroso (a câmara municipal, eleita diretamente por um período de três anos, e constituída por um número variável de vereadores, conforme a classificação dos concelhos) e um órgão executivo, denominado “comissão executiva”, eleita pela câmara de entre os seus membros. A câmara municipal, no seu todo, recebeu o nome corrente de “senado mu-

nicipal”, reservando-se o nome de “câmara municipal”, afinal, para a dita comissão executiva. A figura do administrador do concelho ainda subsistia, mas com funções muito limitadas.

O regime político republicano chegou até aos nossos dias, mas, em 28 de maio de 1926, Portugal sofreu um golpe militar, o qual deu início à instauração de um regime autocrático, que perdurou até 1974. Fruto desse mesmo regime, é promulgada a Constituição de 1933, que, no seu artigo 127º, determinava que a vida das autarquias locais estava sujeita à inspeção dos agentes do governo, podendo as deliberações municipais depender de autorização ou ser exigida a sua aprovação por outros organismos públicos. O regime de administração local que resultou dessa Constituição autocrática de 1933 foi plasmado no Código Administrativo de 1936 (posteriormente revisto em 1940). O território nacional foi dividido em concelhos, que se formam de freguesias, e que se agregam em distritos e províncias (artigo 1º). No que respeita, especificamente, ao concelho, os seus órgãos eram o conselho municipal, a câmara municipal e o presidente da câmara municipal (artigo 15º). Todavia, no que toca à aferição da sua real autonomia, só o nome é comum aos movimentos legislativos descentralizados precedentes. Desde logo, deixa de haver câmara municipal eleita diretamente pelos cidadãos eleitores do Município. A câmara municipal é composta por um presidente, nomeado pelo governo, e por um número variável de vereadores, eleitos pelo conselho municipal, por quatro anos (artigo 36º). Por sua vez, o conselho municipal era um órgão que refletia a estrutura corporativa do regime político, sendo composto, para além do presidente da câmara e de representantes escolhidos pelas juntas de freguesia, por representantes das entidades patronais, das ordens profissionais, das Misericórdias e das Casas do Povo ou de Pescadores.

A câmara municipal continuava a ser o órgão central da administração concelhia, recebendo da lei múltiplas competências. Todavia, a ação do governo no funcionamento dos órgãos municipais estava prevista com grande amplitude, desde a ação inspetiva, até ao próprio poder de transmitir instruções quanto à melhor forma de execução das leis e funcionamento dos respetivos serviços (artigo 372º). O governo podia, até, ir mais longe, sendo-lhe permitida a dissolução dos corpos administrativos com fundamento no facto de a sua gerência ser “nociva aos interesses da respetiva autarquia” (artigo 378º), ficando o concelho submetido a um regime tutelar e sendo confiada essa gerência a uma comissão administrativa (artigo 384º).

Essa estrutura do poder municipal, que perspetiva o Município como Ente administrativo integrado na administração indireta do Estado, manteve-se até 1974, ano em que, a 25 de abril, foi derrubado o regime político autoritário e substituído por outro, de natureza democrática, cujas bases, quanto à administração local, constam desde logo da Constituição da República Portuguesa de 1976. A esse regime, bem como à legislação relativa às autarquias locais (a primeira lei de atribuições e competências e funcionamento dos seus órgãos foi a Lei nº 79/1977, de 25 de outubro), referir-nos-emos nas páginas seguintes, a propósito dos variados temas que, a seguir, se tratarão.

2. Criação, modificação e extinção de Municípios

Os últimos anos marcaram, em Portugal, uma fase de intensa produção legislativa a propósito de um conjunto de matérias que, tradicionalmente, correspondem, na dogmática jurídico-administrativa, ao “núcleo essencial” do estatuto das autarquias locais. De facto, nesse período de tempo, assistimos a uma reforma profunda do mapa territorial das freguesias de todo o território nacional (combinação da Lei nº 22/2012, de 30

de maio, e da Lei nº 11-A/2013, de 28 de janeiro), do regime jurídico de atribuições e competências dos Municípios, das freguesias e das entidades intermunicipais, bem como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e do regime jurídico do associativismo municipal (Lei nº 75/2013, de 12 de setembro), do regime jurídico das finanças locais (Lei nº 73/2013, de 3 de setembro) ou do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (Lei nº 50/2012, de 31 de agosto). Pode, pois, afirmar-se que o conjunto desses procedimentos legislativos acarretou um processo de reforma do poder local em Portugal, com intensidade e alcance (a vários níveis) poucas vezes (ou talvez nenhuma) repetido na nossa história democrática. Território, atribuições e competências, finanças e atividade empresarial, temas essenciais do “núcleo duro” do estatuto das autarquias locais, foram, assim, objeto de rápidas e radicais transformações cujo verdadeiro alcance só daqui por alguns anos poderá, verdadeiramente, ser percebido. Parece, todavia, ser possível alcançar uma data, ou um momento histórico-político, que tenha constituído o ponto de partida desse amplo movimento reformador: a 17 de maio de 2011, o Estado português celebrou um acordo¹⁴⁷ com três institucionais internacionais (Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu), designado de “Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica”, ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira, através do qual se comprometeu, designadamente quanto à questão que mais releva para os efeitos circunscritos pelo objeto do presente trabalho, a

reorganizar a estrutura da administração local. Existem atualmente 308 Municípios e 4259 freguesias. Até julho de 2012, o governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O governo implementará estes planos baseado num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral local, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficácia e reduzirão custos (seu ponto 3.44)¹⁴⁸.

Nos termos desse acordo, o Estado português assume, por um lado, a obrigação de proceder a uma significativa alteração do seu mapa territorial local, ao mesmo tempo que consente que pode haver uma ligação ou uma conexão entre uma diminuição importante do número de entidades locais e o reforço da qualidade da prestação do serviço público, do aumento da sua eficácia e da redução dos seus custos. Ora, ainda que a título meramente introdutório, não podemos deixar de salientar que desconhecemos qual tenha sido o estudo económico (ou de alcance semelhante)¹⁴⁹ que determinasse que a existência de Municípios e freguesias nos números então existentes tenha sido a causa da (alegada) ineficiente prestação de serviços públicos a cargo destas entidades locais, da mesma forma que desconhecemos o que terá autorizado tão peremptória conclusão

147 Quanto à natureza jurídica do Memorando de Entendimento, ver ROCHA, Joaquim Freitas. Finanças públicas restritivas: o impacto das medidas da Troika nas regiões autónomas e nas autarquias locais. *Direito Regional e Local*, n. 15, jul./set. 2011., p. 5 e seguintes.

148 É talvez curioso constatar que o acordo celebrado pelas mesmas instituições com a Grécia, a 2 de Maio de 2010, designado de “Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality”, estabelece, no seu ponto IV, dedicado às reformas estruturais, o seguinte: “Parliament adopts legislation reforming public administration at the local level, notably by merging municipalities, prefectures and regions with the aim of reducing operating costs and wage bill. Parliament adopts legislation requiring online publication of all decisions involving commitments of funds in the general government sector”. Já o acordo celebrado entre a Irlanda e as supra identificadas instituições, que também recebeu a designação de “Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality”, de 3 de dezembro de 2010, nada estabelece de semelhante, com exceção umas muito genéricas indicações em matéria de equidade fiscal, no seu “item iv – structural fiscal reforms – Actions for the third review (actions to be completed by end Q3-2011)”.

149 Também em Espanha, e aí a propósito da Lei 27/2013, de 27 de dezembro (de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), parece ter havido semelhantes dúvidas quanto à existência de estudos que, com fundamentos bem alicerçados, pudessem determinar que a redução de entidades locais pudesse conduzir, em linha reta, a resultados económicos positivos e indiscutíveis (e, desde logo, a poupanças significativas). Assim, CABALLERO, Francisco Velasco. Reforma de la administración local: una nueva distribución territorial del poder. *La Reforma del Sector Público*, Universidad de Sevilla, Instituto Garcia Oviedo, 2014, p. 68.

de que a diminuição “significativa” do número dessas entidades pudesse equivaler, em matéria de resultados, a uma automática melhoria dessa mesma qualidade de prestação de serviços públicos. Aliás, à data de hoje, nada parece indicar que tais premissas se tenham confirmado. Por outro lado, esse acordo internacional deixou disponível ao Estado português a escolha de qual tipo de entidades locais que seria merecedor de uma “significativa” redução. Não tendo tomado opção entre “Municípios” e “freguesias”, tal acordo apenas exigiu que o número total destas autarquias fosse substancialmente reduzido. A opção nacional recaiu, antecipamo-lo desde já, pelas freguesias. Atualmente, o número de Municípios portugueses é o mesmo (308) que existia aquando da celebração desse Memorando de Entendimento.

A compreensão do alcance da reforma do poder local em Portugal, especificamente no que tange à sua base territorial, só pode ser corretamente percebida se forem conhecidos todos os dados da questão. E um dos mais elementares desses dados é, precisamente, a realidade constitucional que, entre nós, suporta a existência de entidades locais. Ora, o artigo 6º da Constituição da República Portuguesa (CRP), enquadrado nos seus Princípios Fundamentais, estabelece, no seu nº 1, que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”. O ponto de partida constitucional é, pois, o da afirmação de um princípio geral (a unidade do Estado) e de quatro princípios de âmbito específico (entre os quais, o da autonomia local)¹⁵⁰. De resto, a autonomia local foi envolvida em limite material de revisão constitucional (artigo 288º da CRP), pelo que a sua subsistência se mostra assegurada contra tentativas de centralização política e/ou administrativa que descaracterizem a feição constitucional atual do Estado português. Também em Portugal, a autonomia local assume a forma de uma garantia institucional, naquele sentido em que, ao legislador ordinário, e sem prejuízo da sua liberdade de conformação do estatuto das entidades locais, cabe preservar um núcleo essencial a favor das entidades locais – território, população, atribuições, competências, finanças, pessoal – que não ponha em causa tanto a subsistência (em condições de autonomia, que não de independência) dessas entidades locais, como a percepção social que comunidade tem destas mesmas entidades, enquanto atores políticos e administrativos capazes de oferecer uma proposta inconfundível de satisfação de necessidades coletivas. A previsão da garantia institucional a favor das autarquias locais faz-se, porém, em outros momentos da nossa Constituição. De forma mais desenvolvida, o seu artigo 235º, integrado no Título VIII da Parte III, com a epígrafe “Poder Local”, estabelece, no nº 1, que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”. E concretiza: por um lado, especificando que “a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável” (nº 1 do seu artigo 239º); por outro lado, “a assembleia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional” (nº 2 do seu artigo 239º). Por outro lado ainda, as autarquias locais não deixam de ser definidas no próprio texto da Constituição da República Portuguesa como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” – nº 2 do seu artigo 235º. Quais são elas? São “as freguesias, os Municípios e as regiões administrativas” – nº 1 do seu artigo 236º. Aqui reside, precisamente, uma das principais originalidades da organização administrativa terri-

150 No mesmo sentido, CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. Coimbra Editoria, 2007, p. 232.

torial portuguesa: a freguesia. Por recurso ao direito comparado e às experiências jurídico-administrativas semelhantes à portuguesa, não conhecemos quem mais acolha este tipo de autarquia local¹⁵¹. Sendo uma autarquia local, de resto com acolhimento constitucional, ela não necessita de melhor e nem mais precisa definição do que o Município. A “freguesia” é a autarquia local de base, com uma dimensão histórica enraizada no tempo¹⁵² e que recebe, da lei ordinária, um conjunto de atribuições próprias e específicas, em ordem à prossecução dos seus fins de utilidade pública, com especial enfoque no valor da proximidade que revela aos cidadãos.

Em jeito de conclusão preliminar, (i) as entidades locais são um pressuposto indeclinável da própria organização democrática do Estado; e (ii) a Constituição portuguesa acolhe uma regra de tipificação de autarquias locais (designadamente Municípios e freguesias) cuja existência (ou subsistência), no território nacional, não pode ser posta em causa pelo legislador ordinário.

Não pode haver dúvidas em afirmar que foi a freguesia a figura jurídica constitucional, política e administrativa que mais diretamente sofreu o impacto da reforma autárquica ocorrida nos últimos anos em Portugal. Por força do processo legislativo da fusão de freguesias, Portugal tem, nos dias de hoje, 3.092 freguesias. Sofreu, pois, uma diminuição de 1.168 freguesias no espaço temporal de dois anos. Parece, assim, ter sido cumprido o compromisso internacional do Estado português, através do qual este se propôs a uma redução “significativa” do número de entidades locais existentes no território nacional¹⁵³.

Não é este, todavia, o espaço para uma melhor e mais ampla discussão sobre esse fenómeno. Importa, assim, que nos concentremos na questão municipal e na abordagem dos métodos e meios de criação, modificação e extinção de Municípios. Esquemáticamente, podemos afirmar: da reforma supracitada, não resultou a extinção de nenhum dos 308 Municípios portugueses. Do ponto de vista estritamente numérico, o nosso país conta com:

- a) 184 Municípios com população inferior ou igual a 20 mil habitantes;
- b) 100 Municípios com população superior a 20 mil habitantes, mas inferior ou igual a 100 mil habitantes; e
- c) 24 Municípios com população superior a 100 mil habitantes.

Como *supra* fizemos referência, as recentes movimentações legislativas, apesar do seu largo espectro, não tiveram qualquer consequência sobre o território, nem sobre o número, dos 308 Municípios portugueses. De resto, a matéria relativa à criação e à extinção de Municípios continua a merecer, em termos constitucionais,

151 Como exceção, regista-se, por um lado, que o Título III do Estatuto de Galicia, cuja epígrafe é “Da Administração Pública Galega”, prevê, no seu art. 40.º, que “lei de Galiza pode reconhecer personalidade jurídica à paróquia rural”, o que, procedimentalmente, é desenvolvido nos arts. 153.º a 164.º da Ley 5/1997, de 22 de julho, denominada *Ley de Administración Local de Galicia*; por outro lado, a Ley Orgánica 7/1981 – *Estatuto de Autonomía do Principado de Asturias* – prevê, no seu art. 6.º, que “se reconhecerá personalidade jurídica à paróquia rural como forma tradicional de convivência do povo asturiano”; por outro lado ainda, a Ley 6/1994, de 19 de maio – *Lei Reguladora das Entidades Locais Menores de Cantábria* – dispõe, no seu art. 1.º, que “na Comunidade Autónoma de Cantábria, as entidades de âmbito territorial inferior ao município para a Administração descentralizada de núcleos de povoação separados denominam-se tradicionalmente Juntas Vicinais, que gozam de personalidade jurídica e capacidade de exercício”, desenvolvendo-se, nos seus arts. 4.º e 5.º, respetivamente, as competências e a composição dos órgãos das juntas vicinais. Por último, deve deixar-se registo da existência de certas circunscrições territoriais, de administração civil, cujos órgãos não obedecem a um modelo unitário, denominadas parishes, existentes em algumas regiões da Grã-Bretanha e em alguns estados norte-americanos, como o Louisiana.

152 Neste sentido, OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das autarquias locais*. 2. ed. Coimbra Editoria, 2013, p. 38 e seguintes. Para uma breve síntese histórica e político-administrativa da freguesia, OLIVEIRA, António Cândido de; NEIVA, Mateus Arezes. *As freguesias na organização administrativa portuguesa*. Organização conjunta Aedrel/Anafre/Nedal, dez. 2013, p. 8 e seguintes.

153 Para outros desenvolvimentos, CRUZ E SILVA, Pedro. *A fusão das freguesias. La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana e portuguesa*, Civitas Thomson Reuters, 2015, p. 513 e seguintes.

uma lei de valor reforçado (preferencialmente uma “lei quadro”) – alínea n) do artigo 164º e alínea l, nº 1, do artigo 227º, ambos da Constituição da República Portuguesa – pelo que, assim sendo, só maiorias parlamentares particularmente amplas podem dar origem a um novo quadro jurídico que regule os termos da criação ou da extinção de Municípios. Talvez por isso, a disciplina jurídica que envolva essa questão continua a cargo de um diploma com, aproximadamente, 20 anos: a Lei nº 142/1985, de 18 de novembro. Com especial interesse para o objecto deste trabalho, é de salientar que é essa lei que estabelece os critérios de criação de novos Municípios, através, por um lado, da exigência de uma combinação entre densidade populacional e superfície de território, e, por outro lado, da obrigatoriedade de existência de um conjunto mínimo de serviços (assistência médica, farmácia, transportes, hotelaria, banca, estabelecimentos de ensino, correios, parques, entre outros) que garantam a existência daquele Município a criar em condições de previsível autonomia.

Quanto ao procedimento de criação de Municípios, o mesmo diploma determina que deva ser apresentado um projeto ou proposta de lei à Assembleia da República, permitindo, assim, que o respetivo presidente possa ordenar a instauração do processo na comissão parlamentar da especialidade. O governo terá 90 dias para fornecer à Assembleia da República, sob a forma de relatório, os elementos suscetíveis de instrução do processo. O relatório será elaborado por uma comissão apoiada, tecnicamente, pelos serviços competentes do Ministério da Administração Interna e integrada por membros indicados pelas juntas de freguesia que passarão a fazer parte do novo Município, bem como por representantes da câmara ou das câmaras municipais do Município de origem. Esse relatório versará sobre alguns aspetos relevantes para a determinação do grau de subsistência do Município a criar, tais como: viabilidade do novo Município e do Município de origem; delimitação territorial; indicação da denominação, sede e categoria administrativa, bem como distrito em que ficará integrado; e discriminação dos bens, universalidades, direitos e obrigações do Município de origem que se transferem para o novo Município. Cumpridos esses requisitos e esses trâmites procedimentais, é necessária, ainda, a concretização do novo Município, através de lei da Assembleia da República. Será, assim, a lei concreta da criação do Município. O artigo 9º da Lei nº 142/1985 exige que a lei criadora do Município determine: que freguesias o constituem; que funcionários públicos passam a exercer funções no novo Município; qual a composição da comissão instaladora; e, por último, o estabelecimento do processo eleitoral.

3. Organização e funcionamento interno

O sistema de governo municipal em Portugal assenta, desde logo, na previsão constitucional de existência de dois órgãos representativos (artigo 250º da CRP), nos termos da qual o órgão deliberativo do Município é a assembleia municipal e o órgão executivo é a câmara municipal. Nas eleições autárquicas, e pelo sistema proporcional (método de Hondt), os eleitores escolhem todos os membros da câmara municipal, cujo presidente será o primeiro candidato da lista mais votada, e uma parte dos membros da assembleia municipal. Para o objecto do presente trabalho, é conveniente que nos detenhamos melhor sobre essa matéria.

Quanto à assembleia municipal, a sua existência como órgão autárquico mostra-se garantida pelo próprio texto constitucional, o qual, aliás, lhe oferece outras características ou dimensões que garantem não apenas a sua sobrevivência, mas também um núcleo duro de poderes que se impõem ao legislador ordinário. Por um lado, é requisito da Constituição que uma autarquia local compreenda sempre uma assembleia eleita, dotada

de poderes deliberativos (nº 1 do artigo 239º da CRP). Por outro lado, “a assembleia municipal é o órgão deliberativo do Município e é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes da junta, que a integram” (artigo 251º da CRP). Ainda quanto à forma da sua composição, “a assembleia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema de representação proporcional” (nº 2 do artigo 239º da CRP). É, assim, o próprio texto constitucional que não se inibe de atribuir à assembleia municipal a sua natureza deliberativa (o que imporá, ao legislador ordinário, inevitáveis reflexos quanto à natureza das suas atribuições e competências – o que melhor se verá no capítulo seguinte deste estudo) e a forma de se alcançar a sua composição. Sobre este último ponto – a sua composição – dir-se-á que a assembleia municipal é composta por dois tipos de membros: os eleitos diretamente e os presidentes de junta de freguesia. Para determinar o seu número concreto (que será, pois, variável, bastando para isso que seja, como é, fortemente variável o número de freguesias em cada Município), há duas regras fundamentais a ter em conta¹⁵⁴: em primeiro lugar, o número de membros eleitos diretamente deve ter, pelo menos, o triplo do número de vereadores da respetiva câmara municipal; em segundo lugar, o número de membros eleitos diretamente terá que ser sempre superior ao número de presidentes da junta de freguesia. Aplicando essas regras, o número de membros da assembleia municipal obtém-se multiplicando por três o número de vereadores da respetiva câmara municipal (*infra*, já deixaremos nota de como se determina o número de vereadores de uma câmara municipal), juntando-se a estes todos os presidentes de junta de freguesia. Como a seguir melhor se verá, designadamente no item 4, as competências que, em concreto, são legalmente cometidas à assembleia municipal configuram este órgão como uma espécie de parlamento local, dotado de poderes deliberativos e de fiscalização. A sua ação centra-se muitas vezes na apreciação e votação de assuntos que lhe são remetidos pelo órgão executivo do Município, a câmara municipal. Apesar disso, a assembleia municipal não detém poderes de eleição da câmara municipal, nem do seu presidente, podendo votar moções de censura que possuem, tão somente, um valor político simbólico, isto é, não determinam a queda do órgão executivo, nem do seu presidente¹⁵⁵. Voltaremos a este particular assunto no item 8. A assembleia municipal tem anualmente cinco sessões ordinárias e pode ser convocada ainda extraordinariamente (artigos 27º e 28º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro).

Quanto à câmara municipal, a sua existência como órgão autárquico incontornável também se deve ao texto constitucional, o qual, de resto, lhe define a designação e o essencial do seu regime jurídico. Quanto à designação, o legislador constitucional tratou de assegurar, por um lado, que um dos órgãos representativos do Município é a câmara municipal (artigo 250º da CRP), e, por outro lado, sob a epígrafe “câmara municipal”, estabeleceu que “a câmara municipal é o órgão executivo colegial do Município” (artigo 252º da CRP). Quanto à forma da sua composição, o nosso texto fundamental deixa esclarecido que “o órgão executivo colegial é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei, a qual regulará

154 Seguiremos, aqui, o raciocínio exposto por OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das autarquias locais*. 2. ed. Coimbra Editoria, 2013, p. 263 e seguintes.

155 Sendo a assembleia municipal um órgão de controlo da atividade da câmara municipal – alínea l) do nº 1 do art. 53 da Lei 169/99, de 18 de setembro – era natural que detivesse, em consequência, o poder de determinar, mediante votação, a queda da câmara municipal. A inexistência desse poder deu origem a um debate interessante entre alguns dos mais reputados autores administrativos portugueses. Para mais, OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das autarquias locais*. 2. ed. Coimbra Editoria, 2013, p. 264 e seguintes; AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. v. I, 3. ed. 2006, p. 578 e seguintes; CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. Coimbra Editoria, 2007, p. 734 e seguintes.

também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento” (nº 3 do artigo 239º da CRP). Importa inculcar, aqui, uma precisão. Como se vê, o artigo acabado de citar refere que o presidente será o “primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo (...)”. Tal tem que ver com o facto de esse mesmo nº 3 do artigo 239º da CRP se referir aos órgãos executivos das autarquias locais, não somente ao do Município. Ora, são órgãos executivos das autarquias locais a câmara municipal e a junta de freguesia (órgão executivo da pessoa coletiva “freguesia”). E, para a freguesia, a opção legislativa ordinária foi a prevista em primeiro lugar nesse segmento da norma constitucional, ou seja, o presidente do órgão executivo é o primeiro candidato da lista mais votada para a respetiva assembleia. Não foi essa, todavia, a opção do legislador ordinário para o Município; neste caso, o presidente da câmara municipal será o primeiro candidato da lista mais votada a esse órgão executivo (nº 1 do artigo 57º da Lei nº 169/1999, de 18 de setembro).

Quanto à natureza da composição da câmara municipal, não encontramos melhores palavras do que as seguintes: “se a assembleia municipal se assemelha a um parlamento local, já a câmara municipal, apesar do estatuto constitucional de órgão executivo do Município (artigo 252º) não se assemelha a um governo. Não tanto, nem principalmente, por ser eleita diretamente, mas por ser um órgão colegial eleito pelo sistema proporcional, pelo que não há nela homogeneidade política. E não se pode comparar sequer a um governo de coligação, pois a sua composição não resulta de um acordo, não podendo, por isso, o seu presidente exercer as funções próprias de um chefe de governo. (...)”¹⁵⁶. Se já expusemos a forma através da qual se acha o presidente da câmara, importa ainda referir como se determina o número dos restantes membros deste órgão executivo. Os demais membros assumem a designação de “vereadores” e são sempre em número par, o qual varia em função do número de eleitores recenseados no respetivo Município. Os Municípios com mais de 100 mil eleitores têm 10 vereadores, os Municípios que têm mais de 50 mil eleitores têm 8 vereadores, os Municípios que têm mais de 10 mil eleitores têm 6 vereadores e os Municípios com 10 mil ou menos eleitores têm 4 vereadores; Lisboa e Porto beneficiam de um regime legal excecional, que lhes determina, respetivamente, 16 e 12 vereadores (nº 2 do artigo 57º da Lei nº 169/1999, de 18 de setembro). A eleição do presidente e dos vereadores para a câmara municipal faz-se diretamente, pelo método de Hondt. De entre os vereadores, haverá aqueles que exercem as suas funções em regime de permanência e aqueles que não estão sujeitos a tal regime. Os vereadores em regime de permanência são, nos termos legais aplicáveis, aqueles que assim forem escolhidos pelo presidente (nº 1 do artigo 58º da Lei nº 169/1999, de 18 de setembro), em número que depende do número concreto de eleitores do respetivo Município, mas que, por decisão da própria câmara municipal, pode ser alargado (nº 2 do artigo 58º da Lei nº 169/1999, de 18 de setembro). Será também o presidente da câmara a fixar as funções e as competências dos vereadores por si escolhidos, podendo neles delegar algumas das suas próprias competências.

Ainda quanto à matéria dos órgãos do Município, é verdade que a Constituição da República Portuguesa se mostra taxativa na determinação de quais são estes mesmos órgãos. E fá-lo de forma particularmente enxuta: “os órgãos representativos do Município são a assembleia municipal e a câmara municipal”, tal como dispõe o já supracitado artigo 250º da CRP. Levanta-se, todavia, uma questão: sucessivas leis de atribuições, competências e funcionamento dos órgãos das autarquias locais têm apresentado um catálogo de competências

próprias a favor do presidente da câmara municipal. No capítulo seguinte, deixaremos nota de algumas das suas principais competências; todavia, podemos afirmar, desde já, que essas competências, muito embora se traduzam, muitas vezes, em atividades de impulso ou de dinamização de deliberações e atividades de outros órgãos, não são competências que se misturem, ou que se diluem, nas competências da câmara municipal. São, na verdade, competências próprias, que não se confundem com competências dos demais órgãos municipais. E, como abaixo se verá, o legislador da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, voltou a ser particularmente generoso no momento em que fixou o elenco de competências próprias do presidente da câmara. Há, por isso, quem sustente, com bons motivos, que o presidente da câmara municipal é, também, um órgão do Município¹⁵⁷. O sucessivo alargamento da lista de competências do presidente da câmara só tem reforçado a necessidade de promover o debate sobre essa questão. Não é este, todavia, o lugar, nem a oportunidade, de levar mais longe a discussão. Só queríamos dela deixar sucinta nota, a título informativo, para quem no assunto revelar interesse.

Não era possível encerrar este item sem nos debruçarmos um pouco sobre as regras de estruturação e funcionamento interno dos Municípios portugueses. Sobre esse ponto, haverá que tratar de duas matérias distintas: por um lado, o pessoal ao serviço dos Municípios, que deixaremos para capítulo próprio (o item 5); por outro lado, a organização e funcionamento dos serviços. Sobre este último segmento, importa ter presente o disposto no Decreto-Lei nº 305/2009, de 23 de outubro, que regula, precisamente, o regime jurídico da organização dos serviços da administração autárquica. Ora, a estrutura interna da administração autárquica assenta num modelo designado, precisamente, de “estrutura orgânica”, sujeito a aprovação na assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, em que os serviços são divididos em “unidades orgânicas”, lideradas por pessoal dirigente, e em “subunidades orgânicas”, lideradas por pessoal com funções de coordenação. Por outro lado, a organização dos serviços faz-se em estruturas hierarquizadas ou em estruturas matriciais. Nas primeiras, haverá unidades orgânicas nucleares e flexíveis, sendo que as nucleares corresponderão a direções ou departamentos municipais; nestas circunstâncias, estabelece-se um esquema de pirâmide, portanto hierárquico, entre unidades. Nas segundas (as matriciais), haverá áreas operativas de serviços que se desenvolvem em função de projetos, criando-se, numa lógica horizontal e de complementaridade (isto é, sem hierarquia), núcleos de competências e equipas multidisciplinares.

Para além dessas formas de estruturação interna dos serviços municipais, que serão as formas que poderão ser designadas por “típicas”, há, ainda, uma outra forma de organização, já bastante comum em vários Municípios do País, que corresponde aos “serviços municipalizados”. Os serviços municipalizados são, ainda, uma forma de organização interna dos serviços municipais, que obedece, contudo, a uma lógica ou ideia de “empresarialização” dos mesmos serviços. O seu regime jurídico está contido na Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, precisamente o mesmo diploma que também regulamenta o setor empresarial local. Nos termos do nº 1 do artigo 9º do supracitado diploma, “os serviços municipalizados são geridos sob forma empresarial e visam satisfazer necessidades coletivas da população do Município”. A municipalização dos serviços deve ser precedida de estudos “relativamente aos aspetos económicos, técnicos e financeiros” (nº 3 do artigo 8º) e pode ter por objeto o abastecimento público de água, o saneamento de águas residuais urbanas, a gestão de resíduos urbanos e limpeza pública, o transporte de passageiros ou a distribuição de energia elétrica em baixa tensão (nº 1

157 AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. v. I, 3. ed. 2006, p. 478 e seguintes.

do artigo 10º). Como se evidencia por esse catálogo, estamos em presença de tarefas públicas de prestação que são, ou podem ser, tipicamente oferecidas pelo setor empresarial local, ou seja, que são compatíveis com uma forma de empresarialização de serviços. Os serviços municipalizados surgem, assim, como uma figura ou uma opção intermédia entre a forma clássica de prestações públicas a cargo de serviços hierarquizados e burocratizados, puramente integrados na orgânica municipal, ou a forma exterior ou “externalizada”, através de empresas municipais (ou seja, e desde logo, pessoas coletivas públicas sob forma privada e distintas do Município). Os serviços municipalizados são geridos por um conselho de administração (nº 1 do artigo 12º), cuja composição se acha através dos membros da câmara municipal (nº 2 do artigo 12º), sendo que o exercício das funções é, expressamente, não remunerado (nº 3 do artigo 12º). É, ainda, importante dar informação de que os serviços municipalizados possuem orçamento próprio, o qual será anexado ao orçamento municipal, inscrevendo-se neste os totais das suas receitas e despesas (nº 1 do artigo 16º) e que os documentos de prestação de contas são publicados no sítio de internet do Município, depois de apreciados pela respetiva assembleia municipal.

4. Atribuições e competências

A Constituição da República Portuguesa (CRP) não oferece às autarquias locais qualquer atribuição específica, nem contempla os respetivos órgãos com qualquer competência em especial. Estabelece, de resto, o nº 1 do artigo 237º da CRP que “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”. Complementarmente, a alínea q) do nº 1 do artigo 165º da CRP prevê que a matéria relacionada com o estatuto das autarquias locais é matéria de reserva de lei da Assembleia da República, salvo autorização ao governo. Fica, portanto, nas mãos do legislador ordinário a competência para traçar e delimitar o regime de atribuições e competências das autarquias locais¹⁵⁸.

Não é, todavia, um campo de ação totalmente livre esse que assim se concede ao legislador ordinário. Muito embora a Constituição não estabeleça diretamente as atribuições das autarquias locais, a verdade é que enroupa esta matéria com um conjunto de vinculações principiológicas que delimitam, e muito, a liberdade do legislador. Desde logo porque não permitem que as atribuições das autarquias locais sejam *quaisquer umas*, se nos for concedida a expressão. De facto, a existência de autarquias locais é um dos indeclináveis pressupostos do Estado de Direito democrático. Prevê o já supracitado nº 1 do artigo 6º da CRP – enquadrado, sistematicamente – nos seus “princípios fundamentais” – que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”. Tal preceito impõe ao legislador dois tipos de vinculações: por um lado, quanto à organização e funcionamento do Estado, vale o princípio da subsidiariedade, naquele sentido em que “os assuntos que podem ser resolvidos ao nível das autarquias locais, não devem ser resolvidos a nível superior (...). A ideia é que o Estado deve ter a seu cargo apenas os assuntos que não podem ser melhor resolvidos ao nível das regiões autónomas, no caso dos Açores e da Madeira, ou ao

158 Não é exatamente assim no caso das regiões, na medida em que o artigo 257º da CRP estabelece, ele próprio, um conjunto de atribuições a favor das regiões administrativas.

nível das autarquias locais”¹⁵⁹. Por outro lado, e ainda quanto à construção de modelos de organização e funcionamento do Estado, fica o legislador ordinário encarregue de alcançar que a melhor dimensão da autonomia local é aquela que pressupõe que as autarquias locais “não são um prolongamento da administração central do Estado”¹⁶⁰, antes encontram a sua razão de ser na identificação de interesses próprios e específicos de comunidades que não se confundem com o Estado e que, por isso (respeitando os limites da ideia de Estado unitário), merecem o reconhecimento e a proteção constitucional de se transformarem em espaço de autoadministração democrática. Tão longe vai o princípio da autonomia local que as autarquias locais recebem todo um Título VIII na Constituição, enquadrado na sua Parte III (Organização do Poder Político), designado, com a força própria da simbologia, “poder local”. No fundo, é uma expressão que transmite a ideia de que a legitimidade da ação pública autárquica é igual – porque é igual em legitimidade democrática – à ação pública estadual e que, por isso, as autarquias locais têm o direito a receber uma considerável quota-parte da ação de toda a administração pública nacional. É em homenagem a este critério que o nº 2 do artigo 235º da CRP proclama que “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. O que força, por sua vez, o entendimento de que o legislador ordinário, no momento em que perspetiva as atribuições a conceder às autarquias locais, não pode deixar de prever “a existência de um conjunto substancial de atribuições próprias (e não apenas delegadas pelo Estado) e a transferência para as autarquias das atribuições estaduais de natureza local”¹⁶¹. Mais: deve reconhecer-se às autarquias locais uma “competência geral e plena para o desempenho de todas as tarefas com incidência local”¹⁶², o que supõe, não só, dotar o catálogo das atribuições próprias das entidades locais de um conteúdo de expressão máxima em função de todos aqueles interesses que sejam perspetiváveis como de índole local ou regional, como, também, prever mecanismos contratuais ou de parceria, através dos quais certas competências dos órgãos do Estado, permanecendo na titularidade do Estado, possam ser exercidas por órgãos das autarquias locais, sempre que essa seja a solução mais consentânea com o interesse público. De resto, só através do respeito por essas duas dimensões da autonomia local é que o legislador ordinário pode mostra-se apto a cumprir o disposto nos nºs 4 e 5 do artigo 4º da Carta Europeia da Autonomia Local¹⁶³.

De tudo quanto se deixou dito até ao momento, é possível afirmar-se, com a brevidade que se impõe, que a autonomia pressupõe, fundamentalmente, que as entidades locais possam intervir em todos os assuntos que as afetem, de tal forma que disponham sempre de um âmbito de decisão política com dimensão suficiente para poder oferecer, face aos cidadãos, sinais de identidade próprios ou específicos, que permitam a estes reconhecer o conteúdo de uma oferta (política) que os levou a eleger uns determinados representantes, formando, com os seus votos, uma maioria, em detrimento de outros¹⁶⁴. É, também, por isto que o nº 1 do artigo 3º da Carta Europeia da Autonomia Local prevê que se entende por autonomia local “o direito e a capacidade

159 OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das autarquias locais*. 2. ed. Coimbra Editoria, 2013, p. 80.

160 A expressão pertence a OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das autarquias locais*. 2. ed. Coimbra Editoria, 2013, p. 92.

161 CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. Coimbra Editoria, 2007, p. 724.

162 CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. Coimbra Editoria, 2007, p. 724.

163 Adoptada em 15 de outubro de 1985, com entrada em vigor, na ordem internacional, em 1º de setembro de 1998, e na ordem jurídica portuguesa apenas em 1º de abril de 1991, sem nenhuma declaração ou reserva particular.

164 Neste sentido, WAGNER, Francisco Sosa. *Manual de derecho local*. 9 ed. Thomson – Aranzadi, p. 56 e 57.

efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”. Assente que esteja, como em Portugal estará, a legitimidade democrática dos respetivos órgãos, as atribuições das autarquias locais não serão mais do que “quotas de poder político”¹⁶⁵ que resultam da identificação, pelo legislador, de um conjunto de interesses eminentemente locais.

Ora, o legislador pode mostrar-se apto na tarefa de identificação de alguns ou de muitos desses interesses locais, mas, seguramente, não (nunca) de todos. Em consequência, a melhor fórmula de preservação da autonomia local é que aquela que se consubstancia em cláusula aberta, indeterminada, moldável, por isso, às exigências de cada tempo. Foi essa, de resto, a opção do legislador constitucional, quando, no nº 2 do artigo 235º, previu que “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações”. Na verdade, foi também essa a opção do legislador da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, que estabeleceu que “constituem atribuições do Município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com a freguesia” (nº 1 do seu artigo 23º)¹⁶⁶. E, de seguida, isto é, no nº 2 do mesmo artigo 23º, identificou as atribuições que, nesse momento histórico político-legislativo, foi capaz de identificar como interesses locais. Aliás, não foi certamente por acaso que o legislador utilizou a expressão “designadamente” no momento em que proclamou, assim, apenas algumas (embora, certamente, a esmagadora maioria) das atribuições que cabe aos Municípios receber. O que significa que não ficam de fora das atribuições dos Municípios outras incumbências, ainda que não constantes do catálogo, sempre que se demonstre, por um lado, que se está em presença de uma tarefa que resulta da identificação de um interesse local¹⁶⁷, seja de natureza executiva, deliberativa ou de participação, e, por outro lado, sempre que esteja salvaguardado que tal tarefa não está já expressamente a cargo de outra entidade administrativa¹⁶⁸. E o mesmo se diga, talvez até por maioria de razão, em relação às competências. As competências não são mais do que “o conjunto de poderes funcionais que a lei confere aos órgãos administrativos para a prossecução das atribuições das pessoas coletivas”¹⁶⁹. Neste sentido, serão oferecidas aos órgãos das autarquias locais todas as competências que, em cada momento histórico político-legislativo, o legislador puder antecipar como sendo ferramentas essenciais para o desempenho das atribuições das pessoas coletivas em que aqueles órgãos se integram. No caso da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, a opção do legislador parece ter recaído sobre um critério misto: o artigo 3º estabelece uma cláusula geral competencial a favor de todos os órgãos das freguesias e dos Municípios, ao passo que as disposições conjugadas dos artigos 9º, 10º, 15º,

165 A expressão pertence a WAGNER, Francisco Sosa. *Manual de derecho local*. 9 ed. Thomson – Aranzadi, p. 57.

166 A parte final do preceito (“em articulação com a freguesia”) parece-nos muito criticável; no nosso ordenamento jurídico, não há qualquer hierarquia entre autarquias locais, gozando, cada uma delas, de igual dignidade constitucional. A introdução, na própria definição da “razão de ser” dos Municípios (e o mesmo se passou, de resto, com as freguesias – artigo 7º da Lei 75/2013, de 12 de setembro), de uma obrigação de articulação das suas funções com outra pessoa coletiva, não só é inédita em muitas décadas de história do nosso direito local, como choca, em nossa opinião, com o estatuto jurídico-constitucional destas pessoas coletivas públicas. Nunca seremos contra a criação de instrumentos jurídicos de cooperação e de participação interadministrativa. Mas é uma missão do legislador comum deixar claro que haverá sempre dois planos distintos: um primeiro plano, relativo à conceptualização dogmática da entidade local, onde cada uma existe por si só e deve a sua existência a um quadro normativo inspirado nos valores mais profundos da organização política do Estado português; e um segundo plano, relativo à criação de mecanismos de co-participação ou articulação responsável, que estarão sempre dependentes da manifestação de vontade expressa de cada uma das entidades locais envolvidas. Para mais, ALEXANDRINO, José de Melo. A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas. *Questões Actuais de Direito Local*, n. 1, jan./mar. 2014, Aedrel, p. 16 e 17.

167 Quanto aos índices ou critérios para a identificação de interesses locais, ALEXANDRINO, José de Melo. *Tratado de direito administrativo especial*. v. IV, Almedina, p. 127, 128 e 129.

168 No mesmo sentido, ALEXANDRINO, José de Melo. *Tratado de direito administrativo especial*. v. IV, Almedina, p. 185.

169 DIAS, José Eduardo Figueiredo; OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Noções fundamentais de direito administrativo*. 2. ed. Almedina, 2010, p. 61.

19º, 25º, 26º, 33º e 39º estabelecem um catálogo aparentemente fechado de competências a favor das assembleias de freguesia e municipal e da junta de freguesia e câmara municipal. Sem prejuízo desta técnica legislativa, pensamos que se deve admitir, em homenagem ao argumentado *supra*, uma presunção de competência a favor dos órgãos administrativos autárquicos, sempre que estiver em causa o exercício de uma atribuição a que não corresponda uma competência expressamente prevista. Aliás, a própria Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, não deixou de incluir uma “válvula de escape” do sistema, ao introduzir, a favor da assembleia municipal, uma competência genérica, que se traduz na possibilidade de “pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos que visem a prossecução das atribuições do Município” (alínea k) do nº 2 do seu artigo 25º). Devem, por isso, ser concedidas tantas competências quanto o necessário para que os órgãos do Município possam exercer, desde logo, as atribuições previstas expressamente na lei, da mesma forma que se deve admitir que não pode o exercício de uma atribuição – principalmente nos casos em que essa atribuição consta do catálogo das expressamente concedidas ao Município – ser paralisada por falta de previsão das competências imprescindíveis ao exercício dessa atribuição¹⁷⁰.

As intervenções legislativas em matéria de atribuições e competências das autarquias locais foram relativamente poucas e muito espaçadas no tempo, o que constituirá, por certo, um sinal relevante quanto à sensibilidade do assunto no que tange, desde logo, à própria estrutura e funcionamento do Estado democrático e às suas relações com os demais centros institucionalizados de poder. O quadro normativo sobre a questão teve o seu primeiro momento em 1977, através da Lei nº 79/1977, de 25 de outubro, a que fizemos referência, focando, então, o facto de ter sido a primeira lei de atribuições e competência das autarquias locais à luz de uma Constituição democrática. O segundo momento legislativo ocorreu através da promulgação do Decreto-Lei nº 100/1984, de 29 de março. O terceiro momento legislativo produziu-se com a publicação da Lei nº 159/1999, de 14 de setembro. O quarto, último e atual momento legislativo ocorreu com a já abundantemente citada Lei nº 75/2013, de 12 de setembro. Dessa forma, 1977, 1984, 1999 e 2013 constituem os marcos legislativos imprescindíveis para a compreensão do regime jurídico português das atribuições e competências dos Municípios.

Importa, porém, deixar nota sobre as mais relevantes atribuições e competências que se encontram legalmente a cargo dos Municípios. Nessa dimensão, o elenco previsto na Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, mostra-se em linha com a anterior legislação sobre a matéria, no sentido em que não se vislumbra uma modificação radical ou ostensiva do leque competencial; pelo contrário, a esmagadora maioria das atribuições e competências hoje previstas a favor dos Municípios são aquelas que, no passado, também já se encontravam depositadas nesta importante entidade do nosso ordenamento jurídico. Sem prejuízo da inexistência de novidades relevantes, há, todavia, que referir quais são, em concreto, essas atribuições e competências.

Quanto às atribuições, a técnica legislativa repousa num sistema dual, em que, desde logo, se estabelece uma cláusula geral de clara feição constitucional, prevista no nº 1 do artigo 23º, nos termos da qual se declara que “constituem atribuições do Município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias”. De facto, a primeira parte do preceito parece inatacável, na medida em que configura as atribuições dos Municípios (ou seja, os seus fins) em estreita relação com as co-

170 Neste sentido, e para mais desenvolvimentos, CRUZ E SILVA, Pedro. A participação municipal nos serviços públicos de saúde. *Questões Atuais de Direito Local*, n. 2, abri./jun. 2014, p. 69 e seguintes.

munidades que, territorialmente, lhes pertencem; ora, tal afirmação constitui, no fundo, o substrato essencial do conceito de autonomia local, suficientemente ancorado no texto da CRP, bem como na Carta Europeia da Autonomia Local. Já a segunda parte do preceito, parece-nos totalmente dispensável. Sendo, ela sim, uma novidade em relação às anteriores leis de atribuições e competências, essa segunda parte da norma (“em articulação com as freguesias”) constitui um segmento ao arpejo da nossa tradição jurídica e uma imposição sem qualquer cabimento constitucional; o exercício das atribuições próprias de uma entidade autónoma nunca pode ficar dependente de uma articulação forçosa, ou necessária, com outra entidade; se assim fosse, negada estaria a própria autonomia! Mal andou, pois, o legislador. Por outro lado, e em complemento da cláusula geral de atribuições, o legislador identifica, em forma de catálogo (o que também se saúda) o conjunto individualizado de atribuições que, neste concreto momento histórico-político, é capaz de depositar nos Municípios. Fá-lo através das várias alíneas do nº 2 do mesmo artigo 23º, construindo o seguinte elenco de atribuições: equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, ação social, habitação, proteção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa. É, como facilmente se reconhece, um catálogo de enorme abertura e generosidade, que garante aos Municípios uma indispensável ação pública na promoção e defesa das respetivas comunidades. O que, consigo, arrasta a consequência de se perspetivar os Municípios como entidades públicas inultrapassáveis na ação pública democrática e na concretização dos ideais políticos de bem-estar e progresso social tão suficientemente afirmados pelo texto constitucional.

No item 3 deste trabalho, deixamos algumas palavras sobre o sistema de governo municipal, evidenciando que, quanto a órgãos, o Município albergava a assembleia municipal e a câmara municipal (para além do caso singular, pelos motivos então avançados, do presidente da câmara municipal). Compreendida, dessa forma, a orgânica municipal, podemos, agora, avançar com as mais significativas competências de cada um desses órgãos. Não sem antes se deixar uma nova crítica, muito breve, ao texto legal. Conforme fizemos referência, a Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, constitui a quarta intervenção legislativa no que toca às competências dos órgãos municipais. Ora, é caso para concluir que, nem à quarta tentativa, foi possível ao legislador nacional oferecer uma arrumação mínima ao catálogo competencial de cada um dos órgãos do Município; de facto, as competências de licenciamento continuam, no texto da lei, misturadas com as competências regulamentares e estas, por sua vez, com as competências de fiscalização, ao passo que estas, pelo seu lado, continuam misturadas com as competências financeiras. Pensamos que não seria demasiado esforço que o catálogo das competências sofresse uma operação de sistematização, dividindo-as, por exemplo, entre competências tributárias, competências de gestão, competências sociais, competências contratuais ou competências de licenciamento, o que, quanto a nós, muito reforçaria, até, o sucesso da sua compreensão por parte dos diversos operadores jurídicos e políticos que, no seu quotidiano, com ela lidam.

Retomando o raciocínio exposto, devemos, pois, deixar referências das mais significativas competências dos órgãos municipais. Assim, quanto à assembleia municipal, diremos que a mesma detém, essencialmente, dois tipos de competências: as de apreciação e as de fiscalização (para além daquelas que dizem respeito ao seu próprio funcionamento, enquanto órgão). De entre várias, destacamos as seguintes: cabe à assembleia municipal aprovar do plano e propostas de orçamento; aprovar as taxas do Município e fixar o respetivo valor; auto-

rizar a contratação de empréstimos; aprovar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do Município; aprovar os planos e demais instrumentos estratégicos necessários à prossecução das atribuições do Município; autorizar a celebração de contratos de delegação de competências entre a câmara municipal e o Estado; aprovar a criação ou reorganização dos serviços municipais e a estrutura orgânica dos serviços municipalizados; aprovar os mapas de pessoal; autorizar a câmara municipal a celebrar contratos de concessão; aprovar as normas, delimitações, medidas e outros atos previstos nos regimes do ordenamento do território e do urbanismo; autorizar o Município a constituir associações; apreciar, com base na informação disponibilizada pela câmara municipal, os resultados da participação do Município nas empresas locais e em quaisquer outras entidades; aprovar referendos locais; conhecer e tomar posição sobre os relatórios definitivos resultantes das ações tutelares ou de auditorias executadas sobre a atividade dos órgãos e serviços do Município; tomar posição perante quaisquer órgãos do Estado ou entidades públicas sobre assuntos de interesse para o Município (todas no artigo 25º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro). São competências que, no fundo, dizem respeito à natureza parlamentar ou de órgão deliberativa que a assembleia municipal assume no nosso sistema de governo local.

Já quanto à câmara municipal, verifica-se que o listado de competências assume uma clara vocação executiva. A câmara municipal é o órgão central do Município, cabendo-lhe um papel impulsionador e dinamizador de toda a mais relevante atividade local. O catálogo das suas competências é muito extenso: previstas no artigo 33º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, estas competências ocupam 56 alíneas do nº 1 do mesmo artigo. Destacamos as seguintes: cabe à câmara municipal elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os planos necessários à realização das atribuições municipais; elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal a proposta de orçamento, assim como as respetivas revisões; executar as opções do plano e orçamento; fixar os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados; aprovar os projetos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços; elaborar e aprovar a norma de controle interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do Município e respetiva avaliação, bem como os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação da assembleia municipal; elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projetos de regulamentos externos do Município, bem como aprovar regulamentos internos; submeter à assembleia municipal, para efeitos de autorização, propostas de celebração de contratos de delegação de competências com o Estado; colaborar no apoio a programas e projetos de interesse municipal, em parceria com entidades da administração central; apoiar atividade de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o Município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças; ordenar, precedendo vistoria, a demolição total ou parcial ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde e segurança das pessoas; criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no Município ou colocados, por lei, sob administração municipal; participar em órgão de gestão da administração central; nomear e exonerar o conselho de administração dos serviços municipalizados; administrar o domínio público municipal; deliberar sobre a administração dos recursos hídricos que integram o domínio público do Município; enviar ao Tribunal de Contas as contas do Município; deliberar sobre a participação do Município em projetos e ações de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Por último, mostram-se também previstas competências próprias a favor do presidente da câmara municipal. Abstraindo, agora, da discussão sobre a natureza jurídica dessa figura, verifica-se que o legislador entregou ao presidente da câmara municipal um papel muito relevante quanto ao impulso e à efetividade da atividade da câmara municipal. Queremos com isso dizer que uma parte muito significativa das competências próprias do presidente da câmara municipal diz respeito ao exercício de tarefas muito concretas, que se mostram indispensáveis à ação quotidiana da câmara municipal e dos seus serviços. Do elenco da lei, previsto no artigo 35º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, destacamos as seguintes: cabe ao presidente da câmara municipal representar o Município em juízo e fora dele; executar as deliberações da câmara municipal e coordenar a respetiva atividade; dar cumprimento às deliberações da assembleia municipal, sempre que para a sua execução seja necessária a intervenção da câmara municipal; aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços cuja autorização de despesa lhe caiba; autorizar o pagamento das despesas realizadas; submeter a norma de controlo interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do Município e respetiva avaliação, e ainda os documentos de prestação de contas a aprovação da câmara municipal e a apreciação e votação da assembleia municipal, com exceção da norma de controlo interno; enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação; convocar as reuniões ordinárias da câmara municipal para dia e hora marcados e enviar a ordem do dia a todos os outros membros; representar a câmara municipal nas sessões da assembleia municipal; responder, em tempo útil e de modo a permitir a sua apreciação na sessão seguinte da assembleia municipal, aos pedidos de informação apresentados por esta; dirigir, em articulação com os organismos da administração pública com competência no domínio da proteção civil, o serviço municipal de proteção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos de emergência e programas estabelecidos e a coordenação das atividades a desenvolver naquele âmbito, designadamente em operações de socorro e assistência na iminência de acidente grave ou catástrofe; remeter à assembleia municipal a minuta das atas e as atas das reuniões da câmara municipal, logo que aprovadas; enviar à assembleia municipal toda a documentação, designadamente relatórios, pareceres, memorandos e documentos de igual natureza, incluindo a respeitante às entidades abrangidas pelo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais; decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais; intentar ações judiciais e defender-se delas; conceder autorizações à utilização de edifícios; conceder licenças policiais ou fiscais, nos termos da lei, dos regulamentos e das posturas; ou dar conhecimento à câmara municipal e enviar à assembleia municipal cópias dos relatórios definitivos resultantes das ações tutelares ou de auditorias sobre a atividade da câmara municipal e dos serviços do Município, no prazo máximo de dez dias após o recebimento dos mesmos.

5. Pessoal

A existência de um quadro de funcionários próprio das autarquias locais é uma exigência da própria Constituição da República Portuguesa. De facto, o nº 1 do artigo 243º sustenta que “as autarquias locais possuem quadros de pessoal próprio, nos termos da lei”. Essa afirmação, que determina que o legislador ordinário terá de ser capaz de criar os instrumentos jurídicos apropriadas à criação de quadros de pessoal privativos das autarquias – isto é, não partilhados, nem confundíveis, com os quadros da administração central – é, ao mes-

mo tempo, a consagração, em letra de lei constitucional, de uma das mais relevantes dimensões da autonomia dos Entes locais. A falta de pessoal próprio, ao serviço das autarquias locais, comprometeria, inevitavelmente, a ação pública dos Entes locais e determinaria a incapacidade destes para o exercício das suas competências. Admitir que o pessoal das autarquias locais fosse, por sua vez, um grupo de funcionários da administração central acarretaria que o exercício das competências dos Municípios ficasse na dependência da boa vontade (ou, até, da agenda política) do Estado, o que seria, claro está, uma diminuição – ou mesmo uma anulação – da autonomia local. O que a nossa Constituição não garante é a existência de um quadro jurídico unicamente aplicável aos funcionários públicos da administração local; para o nosso texto fundamental, será conforme à garantia institucional da autonomia local que o legislador ordinário opte por fazer aplicar ao pessoal das autarquias locais o mesmo regime jurídico dos funcionários públicos do Estado, ainda que consagrando as adaptações que se mostrem devidas¹⁷¹.

Em matéria de regime jurídico do pessoal da administração local – não nos referimos unicamente aos Municípios, na medida em que os diplomas legais disponíveis se aplicam a toda a administração local – há dois relevantes instrumentos que estabelecem a normação essencial sobre o assunto: por um lado, teremos a Lei nº 49/2012, de 29 de agosto, relativa ao Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Local; por outro lado, teremos a Lei nº 35/2014, de 20 de junho, que consagra a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. Dessa forma, há, em Portugal, regulamentação específica para aqueles que, junto das entidades locais, exercem funções de direção ou chefia; e há regulamentação geral, aplicável a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, na qual se estabelece algumas especificidades para a administração local.

Começamos pelo primeiro dos regimes supra indicados, constante, pois, da Lei nº 49/2012, de 29 de agosto. Nas câmaras municipais, os cargos dirigentes são os de “diretor municipal”, “diretor de departamento municipal” e “chefe de divisão municipal” (artigo 4º). Há, todavia, limites à existência de cada uma destas categorias em cada Município. Só pode haver provimento de diretor municipal nos Municípios cuja população seja igual ou superior a 100 mil habitantes, sendo que, por cada fração de 100 mil habitantes, pode haver provimento de um diretor municipal (artigo 6º); por outro lado, só pode haver provimento de diretor de departamento municipal nos Municípios com população igual ou superior a 40 mil habitantes, sendo que, de novo, por cada fração de 40 mil habitantes poderá haver provimento de um diretor de departamento municipal (artigo 7º); por último, o cargo de chefe de divisão municipal pode ser provido em todos os Municípios, sendo que, neste caso, nos Municípios com população inferior a 10 mil habitantes podem ser providos dois chefes de divisão, ao passo que nos Municípios com população igual ou superior a 10 mil habitantes podem ser providos três chefes de divisão municipal, aos quais pode acrescer um cargo de chefe de divisão municipal por cada fração igual (artigo 8º). Quanto ao recrutamento, a regra é o procedimento concursal e a forma de provimento é a comissão de serviço (artigos 11º e 12º). O júri de recrutamento é designado por deliberação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, em que os membros são personalidades de reconhecido mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal, acrescentando-se a exigência, apenas para os vogais do júri, de atividade profissional que seja ou tenha sido exercida na área de recursos humanos ou da administração local

171 Neste sentido, o nº 2 do artigo 243º da CRP dispõe que “é aplicável aos funcionários e agentes da administração local o regime dos funcionários e agentes do Estado, com as necessárias adaptações”.

autárquica (artigo 13º). O exercício de funções de dirigente implica o aproveitamento em cursos específicos para a alta direção em administração pública ou administração autárquica (artigo 14º), sendo que é a própria lei a identificar as entidades que podem ministrar tais cursos. As competências dos dirigentes das câmaras municipais são vastas e variadas, das quais destacamos as seguintes: submeter a despacho do presidente da câmara, devidamente instruídos e informados, os assuntos que dependam da sua resolução; propor ao presidente da câmara municipal tudo o que seja do interesse do órgão; colaborar na elaboração dos instrumentos de gestão previsional e dos relatórios e contas; promover a execução das decisões do presidente e das deliberações do órgão executivo nas matérias que interessam à respetiva unidade orgânica que dirigem; definir os objetivos de atuação da unidade orgânica que dirigem, tendo em conta os objetivos gerais estabelecidos; orientar, controlar e avaliar o desempenho e a eficiência dos serviços dependentes, com vista à execução dos planos de atividades e à prossecução dos resultados obtidos e a alcançar; gerir com rigor e eficiência os recursos humanos, patrimoniais e tecnológicos afetos à sua unidade orgânica, otimizando os meios e adotando medidas que permitam simplificar e acelerar procedimentos e promover a aproximação à sociedade e a outros serviços públicos; divulgar aos trabalhadores os documentos internos e as normas de procedimento a adotar pelo serviço, bem como debater e esclarecer as ações a desenvolver para o cumprimento dos objetivos do serviço, de forma a garantir o empenho e a assunção de responsabilidades por parte dos trabalhadores; proceder de forma objetiva à avaliação do mérito dos trabalhadores, em função dos resultados individuais e de grupo e da forma como cada um se empenha na prossecução dos objetivos e no espírito da equipa; autorizar a passagem de certidões de documentos arquivados na respetiva unidade orgânica, exceto quando contenham matéria confidencial ou reservada, bem como a restituição de documentos aos interessados.

Já quanto aos demais trabalhadores ao serviço da administração municipal, o essencial do seu regime jurídico deve buscar-se na supracitada Lei nº 35/2014, de 20 de junho. É um diploma de uma enorme extensão (406 artigos), dedicado às múltiplas dimensões do vínculo jurídico em funções públicas. Quanto à sua aplicação a todos aqueles que exercem as suas funções junto dos Municípios, ao abrigo de um vínculo jurídico laboral, o âmbito de aplicação desta lei, tal como se mostra definido pelo seu artigo 2º, não deixa dúvidas: “a presente lei é aplicável à administração direta e indireta do Estado e, com as necessárias adaptações, (...) aos serviços da administração regional e da administração autárquica”.

Verificada que está a fonte principal do regime jurídico daqueles que prestam as suas funções laborais nos Municípios portugueses, vejamos, desde já, algumas das suas notas principais. O trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviços; o vínculo de emprego público contempla três modalidades: o contrato de trabalho em funções públicas; a nomeação; ou a comissão de serviço. Por sua vez, o vínculo de emprego público pode ser por tempo indeterminado ou a termo resolutivo (tudo no artigo 6º). Dentre as três modalidades, a lei mostra clara preferência pela admissão do trabalhador através de contrato, estabelecendo, por isso, o artigo 7º o seguinte: “o vínculo de emprego público constitui-se, em regra, por contrato de trabalho em funções públicas”. Já a nomeação terá escassa aplicação às autarquias locais, na medida em que está reservada para casos verdadeiramente excecionais, como missões genéricas e específicas das Forças Armadas, representação externa do Estado português, informações, segurança e investigação criminal, inspeção ou segurança pública (artigo 8º). Por último, a comissão de serviço é a modalidade de constituição do emprego público nos cargos dirigentes a que fizemos referência. Quanto ao exercício

das competências inerentes à qualidade de empregador público, a lei especifica que, no caso dos Municípios, tais competências são exercidas pelo presidente da câmara municipal (artigo 27º). Cabe aos órgãos e serviços a elaboração dos mapas de pessoal, tendo em conta as atividades a desenvolver durante a sua execução. Tais mapas, que contêm a indicação do número de postos de trabalho de que o órgão ou serviço carece para o desenvolvimento das respetivas atividades, são afixados no órgão ou serviço e na respetiva página eletrónica (artigo 29º). A forma de recrutamento legalmente preferida é o procedimento concursal, restrito aos trabalhadores que já exercem funções públicas por tempo indeterminado (artigo 30º). A opção que subjaz a esta determinação legal – que, de resto, conta, como não podia deixar de ser, com algumas exceções – decorre da preocupação de evitar um crescimento global do número de trabalhadores ao serviço de entidades públicas. O contrato de trabalho em funções públicas tem a forma escrita (artigo 40º) e a regra é o contrato por tempo indeterminado. Só circunstâncias excecionais fazem admitir a contratação a termo resolutivo certo (substituição de trabalhadores ausentes, necessidades urgentes de funcionamento, execução de tarefa ocasional, aumento excecional de atividade de órgão ou serviço, desenvolvimento de projetos não inseridos nas atividades normais dos órgãos ou serviços, ou órgãos ou serviços em regime de instalação), tal como o prevê o artigo 57º. A Lei nº 35/2014, de 20 de junho, regula, ainda, o regime jurídico do contrato de trabalho, incluindo garantias e deveres do trabalhador e empregador público (artigos 70º a 73º), a atividade, o local de trabalho e as carreiras (artigos 79º a 91º), a avaliação de desempenho (artigo 89º a 91º), o tempo de trabalho (artigo 101º a 121º), as férias e as faltas (artigo 126º a 143º), a remuneração (artigo 144º a 171º), o poder disciplinar do empregador público (artigo 180º a 240º), as vicissitudes e a cessação do contrato (artigo 241º a 313º), bem como o denominado “direito coletivo”, incluindo os instrumentos de regulação coletiva do trabalho e as estruturas representativas dos trabalhadores (artigo 314º a 378º).

6. Finanças municipais

A consideração adequada da realidade local e municipal não poderá ser conseguida sem uma adequada referência àquele que constitui um dos seus mais relevantes segmentos de análise: as finanças. Nesse específico domínio temático, tentar-se-ão captar as mais significativas dimensões atinentes à utilização dos dinheiros públicos por parte de Entes locais, tematizando os problemas no quadro da denominada teoria do federalismo fiscal (ou, como denomina a melhor doutrina, *spacial arrangement of fiscal affairs*¹⁷²).

Compreensivelmente, e como se intui do referido, também o sistema financeiro depende em larga medida das opções do legislador constituinte, o qual determina, logo nas suas disposições iniciais, a estrutura unitária do Estado, bem assim como as imposições de observância dos princípios da subsidiariedade, da autonomia autárquica e descentralização. Como já pertinentemente se observou, existe uma verdadeira imposição constitucional de existência das autarquias, não podendo esta existência ficar na dependência da bondade das opções concretas do legislador ordinário.

172 Cfr., a respeito, por exemplo, MUSGRAVE, Richard. Fiscal federalism. *Public finance and public choice* (Two contrasting visions of the State). Buchanan and Musgrave, 2 ed. London: MIT Press, 2000, p. 155.

Doutrina qualificada já referiu que a verdadeira autonomia pressupõe sempre *autonomia financeira*¹⁷³, esta última, de resto, também constitucionalmente prevista de modo direto (art.º 238.º, n.º 1 da CRP).

A autonomia *financeira* consiste num conjunto amplo de prerrogativas que, a par da autonomia administrativa *stricto sensu* (densificada na suscetibilidade de prática de atos administrativos) engloba um conjunto mais dilatado de poderes, no quadro dos quais se destacam a suscetibilidade de disporem de património próprio (autonomia patrimonial), as possibilidades de elaborar, aprovar e executar o seu próprio orçamento (autonomia orçamental), as prerrogativas de criar e cobrar tributos (autonomia tributária), a possibilidade de recorrerem ao crédito, seja mediante a contração de empréstimos, seja mediante a emissão de obrigações municipais ou outras formas jurídicas legalmente previstas (autonomia creditícia) e os poderes mais concretos e executórios de realizar as suas próprias despesas e de cobrar as suas próprias receitas, sem dependência de autorização de qualquer órgão do Estado central (autonomia de tesouraria).

Em termos normativos, todo esse arsenal de prerrogativas encontra-se balizado por um conjunto determinado de normas jurídicas genericamente designado por *Direito financeiro local* o qual, de um modo bastante resumido e exemplificativo abarca, entre muitíssimos outros diplomas, a Lei nº 73/2013, que prevê o regime financeiro genérico que é aplicável às autarquias (*Lei das Finanças Locais*); a Lei nº 8/2012 (*Lei dos Compromissos*), que estabelece um conjunto de regras relativas à assunção de compromissos e à disciplina dos pagamentos em atraso; a Lei nº 53-E/2006, disciplinadora do regime geral as taxas das autarquias locais, ou a Lei nº 98/1997, que é a lei de organização e processo do Tribunal de Contas. Além dessas normas internas, também dois outros importantes acervos normativos devem ser mencionados, a saber: a (já referida) Carta europeia da autonomia local – em que se consagram, entre outros, os valores jurídicos da autonomia organizatória e da autonomia financeira – e as normas do Direito da União Europeia, particularmente as disposições dos tratados sobre a *política regional*, entre as quais as que preveem as obrigações de reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e de promoção de um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, assim como de reforço da sua coesão económica e social.

Em termos analíticos, nos desdobramentos subsequentes dedicar-se-á atenção particularizada aos tópicos da despesa pública local, da receita pública local e do orçamento dos Entes locais. Entende-se conveniente salientar que a análise iniciar-se-á pela despesa – e não, como é tradição, pela receita – por se entender que não é aceitável a consideração desta última como “*parente pauvre*” das finanças públicas¹⁷⁴, atenta a sua importância no equilíbrio financeiro e orçamental em geral. Além disso, verdadeiramente, são as receitas que revestem um papel secundário, pois não existem por si, mas apenas para cobrir as despesas. Basta pensar que, por exemplo, a cobrança de impostos, de taxas ou outras contribuições, bem assim como a contração de empréstimos, apenas devem ser realizadas no sentido de cobrir os encargos municipais, como a construção de estradas, a atribuição de subsídios, ou o pagamento de dívidas anteriores e não enquanto fins em si mesmas.

173 V. CASALTA NABAIS, José, “A autonomia financeira das Autarquias locais”, Almedina, Coimbra, 2007, p. 27 e ss.; OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das autarquias locais*. Coimbra: Coimbra editora, 1993, p. 286 e ss. V. ainda, e entre bastantes outros, acórdãos do TC n.ºs 82/86 e 631/99. Por último, cfr. BVerfGE, 72, 330 (*Finanzausgleich I*) e BVerfGE, 86, 148 (216) (*Finanzausgleich II*).

174 Assim, CHEVAUCHEZ, Benoit. La dépense publique, au coeur de nos systèmes de finances publiques. *Revue Française de Finances Publiques*, 77, mar. 2002, p. 27, 28.

As despesas locais

O primeiro problema a ser abordado é o de saber quais são as despesas que os Entes locais podem ou devem levar a efeito. Aqui, importa ter presente que existem matérias relativamente às quais as autarquias não têm poder decisório, uma vez que estão constitucional ou legalmente reservadas ao Estado ou a outras entidades e, por outro lado, que deve ser sempre observado o denominado princípio da conexão, de acordo com o qual a produção de bens por parte de um Ente local deverá respeitar sempre a necessidades das pessoas da respetiva área ou região. Também não pode ser perdido de vista que a limitação territorial das autarquias as impede frequentemente de conseguir uma exploração financeiramente proveitosa na produção de certos tipos de bens – aqueles que só em larga escala atingem níveis satisfatórios de rentabilidade (como por exemplo, o tratamento de águas residuais ou a recolha de lixos).

No que particularmente concerne ao regime jurídico das despesas públicas municipais, destaca-se a ideia de que o poder de ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas está compreendido nas prerrogativas da autonomia financeira local, embora se deva admitir que é um poder fortemente limitado do ponto de vista jurídico, sendo de apontar, entre outras, as regras da economicidade ou da boa gestão (apelando-se à gestão por duodécimos). No momento presente, a *disciplina despesista local* encontra-se bastante limitada em virtude das exigências decorrentes da já referida lei dos compromissos (Lei 8/2012), a qual pretende constituir um instrumento de disciplina financeira e encerra um conjunto de regras que procura evitar o desperísimo imprudente e o débito acumulado.

Entre os constrangimentos de gestão que a mesma introduz, salientam-se os seguintes:

- i) ao nível quantitativo, a proibição de assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, entendidos estes como as verbas disponíveis a muito curto prazo (grosso modo, a três meses);
- ii) ao nível formal, a imposição, em todos os atos de utilização de dinheiros públicos, de menção obrigatória de um número de compromisso válido e sequencial;
- iii) ao nível contratual, determinando a regra de que os pagamentos apenas poderão ser feitos após o fornecimento dos bens e serviços.

Além disso, é uma lei que comina com pesadas “sanções” a sua própria inobservância, seja responsabilizando os próprios agentes administrativos pelo ressarcimento dos danos decorrentes da assunção de compromissos desconformes, seja cominando com nulidade – e com a impossibilidade de reclamação do pagamento por parte de privados – os contratos sem cumprimento de regras formais legalmente prescritas.

Deve salientar-se que essa lei, não obstante alguns evidentes méritos (nomeadamente a introdução de uma acrescida disciplina na utilização do dinheiro de todos), arrasta o perigo da violação dos princípios da socialidade (Estado social) e da Prossecução do Interesse público, pois, com os constrangimentos financeiros que comporta – nomeadamente ao limitar os compromissos aos fundos disponíveis (como se disse, dinheiros em caixa a 3 meses) –, corre-se o risco de colocar em crise a realização de prestações sociais por parte dos Entes locais, “estrangulando-se” o fornecimento de bens e serviços. Recorde-se que muitos desses serviços têm uma elevada e relevante componente social (manutenção de centros de saúde, transporte de pessoas, conservação de escolas, recolha de lixos, pagamento de salários, apoio a idosos e carenciados, etc.). Recorde-se igualmente

te que a continuação do fornecimento em desrespeito com a lei (por exemplo, realizando a despesa para além dos fundos disponíveis) implica sujeitar o infrator a responsabilidade ¹⁷⁵.

As receitas locais

No que concerne às receitas dos Entes locais (isto é, os ingressos financeiros em que os mesmos assentam a realização das despesas), deve-se começar por salientar a natureza heterogénea e diversificada, pois é possível conceber vários tipos e espécies, com natureza e regimes significativamente distintos. Na realidade, pode distinguir-se, por um lado, receitas originárias (que são criadas pelo próprio Ente local ou que têm na base uma atuação sua) e receitas derivadas (que são aquelas que se materializam em transferências do orçamento do Estado central e que são comumente designadas por receitas perequativas).

No contexto das receitas originárias, avultam *ab initio* as receitas patrimoniais, com especial destaque para as que advêm da alienação ou administração do património local. Todavia, esse destaque é mais teórico do que prático ou efetivo, na medida em que muitas autarquias têm património escasso, além de que muitas vezes o mesmo é indisponível (fazendo parte do domínio público), não podendo, por exemplo, ser vendido ou arrendado, e por essa via não pode ser gerador de receitas. Resta o seu aproveitamento em termos de cobrança de taxas pela sua utilização (v.g., taxas de estacionamento ou taxas pela utilização da via pública para colocação de esplanadas ou de painéis publicitários) ou a prestação de serviços e a *empresarialização*. Aqui, relevam a tensão “público/privado” e questão de saber se determinadas atividades que tradicionalmente eram levadas à prática por entidades municipais – como o transporte de pessoas, a recolha de resíduos, a exploração de museus, etc. – podem ser efetivadas por entidades empresariais, perspetivadas em termos de Direito privado e com sujeição a mecanismos de mercado e a concorrência.

No âmbito das receitas, uma das espécies mais visíveis – embora não necessariamente das mais relevantes ou significativas do ponto de vista quantitativo – é a das receitas tributárias, assente, como a própria designação sugere em ingressos coativos sob a forma de tributos.

Aqui pode começar por ser feita referência aos denominados impostos locais ¹⁷⁶, os quais, no ordenamento português, são os seguintes:

- i) o imposto municipal sobre imóveis (IMI), o qual é um imposto real, periódico e sobre a titularidade do património, incidindo sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, sendo devido, em princípio, pelos respetivos proprietários. As taxas do imposto são fixas, mas, em determinados casos, oscilam entre uma percentagem mínima e uma percentagem máxima legalmente previstas, competindo ao Município fixar em concreto o montante da taxa a aplicar em cada ano. Além desse poder de fixação da taxa, os Municípios podem ainda adotar algumas medidas extrafiscais como, por exemplo, beneficiar áreas territoriais que sejam objeto de operações de reabilitação urbana ou de combate à desertificação, incentivar o arrendamento,

175 Para desenvolvimentos v. ROCHA, Joaquim Freitas da. A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (breve enquadramento). *Direito regional e local* (DREL), n. 18, abr./jun. 2012, páginas 25 e ss.

176 Como é sabido, a CRP não consagra soberania fiscal nem permite a criação de impostos por parte das Autarquias, sendo uma matéria de reserva do Estado central (Cfr. art. 165.º, n.º 1, alínea i) da CRP), embora lhes permita a titularidade da receita arrecadada com certos tipos, falando-se, neste sentido, em “impostos locais”. O que muitas vezes ocorre é que tais impostos são cobrados pelos órgãos da administração central e o produto arrecadado reverte posteriormente para os entes locais.

sobretributar os prédios degradados ou terrenos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono;

- ii) o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), que é um imposto real e sobre o património, e que incide sobre a aquisição de imóveis situados no território nacional. O respetivo sujeito passivo é, em princípio, o adquirente do bem em questão e o valor tributável é o valor constante do ato ou do contrato, ou o valor patrimonial tributário dos imóveis se superior, sendo que as taxas aplicáveis variam em função da natureza do bem imóvel adquirido;
- iii) o imposto único de circulação (IUC), por sua vez, é um imposto sobre a propriedade de veículos e procura onerar os contribuintes na medida do custo ambiental e viário que provocam, sendo sujeitos passivos os respetivos proprietários. A sua base de tributação é constituída por fatores diversos como a cilindrada do veículo, a voltagem, a antiguidade da matrícula, o nível de emissão de dióxido de carbono (CO₂), o peso bruto, o número de eixos ou o tipo de suspensão dos eixos motores, o que faz com que a taxa também seja bastante diversificada.

Além da perceção das receitas dos impostos acima referidos, a lei das finanças locais permite que as autarquias possam lançar anualmente uma forma especial de tributação sobre os lucros de determinadas empresas, denominada *derrama*. Trata-se de um imposto facultativo, uma vez que as autarquias podem decidir não o lançar, e o valor da respetiva taxa pode ir até 1,5%, incidindo sobre o lucro tributável dessas mesmas empresas, gerado na área geográfica das autarquias.

Ainda no âmbito dos tributos, para além dos impostos municipais (IMI, IMT, IUC e derrama) também merecem destaque as receitas provenientes da cobrança de taxas. A este propósito, o regime geral das taxas das autarquias locais prevê que as taxas autárquicas podem ser devidas pela prestação individualizada de um serviço público (por exemplo, combate a incêndios, proteção civil, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, passagem de certidões, etc.); pela utilização do domínio público municipal (por exemplo, pela utilização do subsolo para instalação de condutas de gás ou de cabos de comunicações, ou domínio aéreo municipal para efeitos de publicidade); ou pelo levantamento de um obstáculo jurídico (concessão de licenças de porte de cães, de pesca, etc.). Essas taxas devem ser criadas por regulamento, o qual deve conter, entre outros elementos, a base de incidência objetiva e subjetiva, o valor ou a fórmula de cálculo, a fundamentação económico-financeira e as isenções. Além disso, as taxas municipais devem respeitar o princípio da equivalência, em termos de o valor do que se paga ser *tendencialmente equiparado* ao valor que se recebe de contraprestação.

Ainda no contexto das receitas municipais, merecem saliência os rendimentos derivados do recurso ao crédito (empréstimos, aberturas de crédito, emissão de obrigações, etc.) por meio dos quais os Entes locais tentam procurar no mercado, como qualquer outro sujeito económico, uma relação de confiança que lhes permita beneficiar, no imediato, de meios de liquidez. Neste particular, e tendo presente o atual contexto de crise e de *défice*, o recurso a esse tipo de ingresso está fortemente limitado. No que diz respeito aos empréstimos, a sua contração apenas pode ser justificada por motivações de ordem financeira – particularmente o combate ao *défice* de tesouraria ou ao *défice* de médio e longo prazo – ou para fazer face a investimentos reprodutivos, como a construção ou o melhoramento de escolas, a aquisição de uma nova frota de autocarros de passageiros ou a abertura de novas vias urbanas de comunicação, por exemplo.

Como se sabe, os empréstimos são receitas não efetivas, pois são um tipo de receita que, materializando um acréscimo de dinheiros no momento presente, significa igualmente um aumento das responsabilidades financeiras no futuro, pois o Ente local fica obrigado a reembolsar e a remunerar quem lhe emprestou. Quanto à duração, a própria lei qualifica os empréstimos, dizendo que eles podem ser a curto prazo, com maturidade até um ano, a médio prazo, com maturidade entre um e dez anos e de longo prazo com maturidade superior a dez anos.

Como já se referiu, existem atualmente fortes constrangimentos – quer por via legal, quer por via da jurisprudência do Tribunal de Contas – ao recurso ao crédito, impondo-se limites à sua contração, grandemente justificados pelo endividamento excessivo que muitas autarquias apresentam. Contudo, não pode deixar de se referir que a imposição desses limites não é inconstitucional porque tem por escopo salvaguardar outros bens jurídicos constitucionalmente protegidos (estabilidade das finanças públicas e a possibilidade de satisfação de determinadas necessidades coletivas).

Por fim, neste apartado, impõe-se referir as transferências de perequação financeira (*equalization transfers*). Parte-se aqui da consideração do princípio da solidariedade entre os Entes públicos territoriais (decorrente do princípio da unidade do Estado já mencionado) –, assumindo-se que os Entes financeiramente mais capazes devem auxiliar os financeiramente mais desfavorecidos, com o objetivo de reduzir as assimetrias ou esbater as desigualdades não naturais. Esses ajustamentos, que juridicamente assumem a forma de *fundos*, consistem em verbas que, sobrepondo-se às receitas originárias de cada autarquia, permitam nivelá-las e colocá-las em posições tendencialmente equivalentes, revestindo carácter obrigatório, pois têm de ser sempre legalmente previstas e consagradas no orçamento do Estado. Por outras palavras: não está na disponibilidade do Estado atribuí-las ou não.

Essas transferências são no ordenamento português as seguintes:

- i) o Fundo Geral Municipal (FGM), que é uma transferência geral que visa dotar os Municípios de condições financeiras mínimas para o desempenho das suas atribuições;
- ii) o Fundo Social Municipal (FSM), que é uma transferência financeira específica, ligada ao financiamento de despesas municipais relativas a funções sociais (e.g., educação, saúde ou ação social);
- iii) o Fundo de Coesão Municipal (FCM), que consiste numa transferência a favor dos Municípios menos desenvolvidos e que tem como objetivo o reforço da coesão municipal e a correção das assimetrias existentes;
- iv) uma participação no imposto geral sobre o rendimento (IRS) dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial. Tal participação é variável, podendo ir desde os 0% até aos 5% da coleta desse imposto, ficando na disponibilidade do Município designar a percentagem que entende dever receber. Se for designada uma percentagem inferior a 5%, o produto da diferença é considerado como dedução do IRS, a favor do sujeito passivo;
- v) o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), que reverte para estas, e equivale a uma participação nos impostos do Estado equivalente a determinada percentagem.

O orçamento local

Todo o acervo de despesas e de receitas dos Entes locais encontra a sua base jurídica no orçamento respetivo, o qual se configura como um instrumento normativo que incorpora a previsão das receitas e das despesas para o ano financeiro, incorporando os correspondentes mapas anexos. As possibilidades de, em exclusividade e sem dependência de autorizações ou consentimentos do Estado, elaborar a proposta orçamental, discuti-la e aprová-la, demonstram, sem equívocos, que as autarquias são, efetivamente, Entes financeiramente autónomos.

A proposta respetiva deve ser elaborada e apresentada pelo órgão executivo autárquico ao órgão deliberativo e a sua discussão e votação deve acontecer em sessão ordinária a decorrer em novembro ou dezembro. Naturalmente que, após a aprovação e a publicação do orçamento, ocorrerá a fase da execução do mesmo, a partir do início do ano financeiro seguinte. O conteúdo dessa proposta deve estar de acordo com algumas regras jurídicas, cuja não observância será causa de ilegalidade, sendo de destacar as seguintes dimensões:

- i) exclusividade – o documento orçamental apenas deverá conter disposições relativas às receitas e às despesas locais e com um alcance temporal correspondente ao período financeiro, não se devendo nele incluir disposições *extravagantes* (*riders* ou *cavaliers budgétaires*);
- ii) unidade – cada autarquia deve dispor apenas de um só orçamento, não se admitindo nem orçamentos sucessivos, nem orçamentos simultâneos;
- iii) universalidade – no orçamento devem estar integradas todas as despesas e todas receitas sem exceção, incluindo as dos serviços municipalizados;
- iv) especificação – o orçamento deve individualizar suficientemente todas as receitas e todas as despesas nele previstas, de modo a que não existam dúvidas quanto à sua qualificação e quantificação (por agrupamento, subagrupamentos e rubricas);
- v) anualidade – o orçamento é anual, coincidindo o ano económico ou financeiro com o ano civil;
- vi) não compensação – os montantes orçamentalmente previstos (digam respeito a receitas ou digam respeito a despesas) devem ser inscritos pela sua importância integral, sem deduções de qualquer natureza;
- vii) não consignação – o produto de quaisquer receitas não pode ser afecto (consignado) à cobertura de determinadas despesas, servindo todas as receitas para cobrir indistintamente todas as despesas;
- viii) equilíbrio – o orçamento deve prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas.

7. Controlos administrativos e judiciais

Como resulta do abordado em relação ao que constitui o cerne essencial do conceito de autonomia local, é seguro poder afirmar-se que, em face do nosso texto constitucional, a definição do leque de atribuições e competências dos Municípios é uma questão de *geometria variável*, se nos for concedida a expressão, nos termos da qual (e sem prejuízo de se impor ao legislador ordinário que seja capaz de identificar todas as tarefas que melhor podem ser exercidas pelos Municípios no cumprimento do seu desiderato e em face dos interesses das respetivas populações) o conteúdo concreto dessas atribuições e competências fica sempre dependente do juízo histórico-político que esse mesmo legislador for capaz de alcançar. Isto é: no preenchimento do postulado constitucional de que, às autarquias locais, devem caber as atribuições necessárias à “prosecução de interesses

próprios das populações respetivas”¹⁷⁷, é lícito ao legislador definir, sempre de forma apropriada ao momento histórico determinado, o conjunto de *poderes* que confia às autarquias locais, bem como lhe é lícito reservar para si aquele outro grupo de poderes que, em face do contexto político, social, económico ou cultural, deve ser assumido por um Ente supramunicipal. É dizer: respeitados os limites traçados pelo quadro constitucional, as autarquias locais não têm direito a um leque estanque de atribuições que possam legitimamente reivindicar do Estado central. E isso constitui, por certo, uma *fraqueza* das autarquias locais. Da mesma forma, está o legislador ordinário autorizado a introduzir no ordenamento jurídico, para além das atribuições inerentes à realização de autarquias locais, *condicionamentos* ao exercício pleno dessas atribuições. É, precisamente, o caso do regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais, como forma de controlo estadual da atividade autárquica, controlo este que, em face dos constrangimentos fixados, desde logo, no quadro normativo inscrito na Constituição da República Portuguesa, terá que assumir uma feição *prudente* ou de *contenção*¹⁷⁸, a qual, em concreto e hodiernamente, se revela em dois vetores essenciais comumente aceites: sindicância de legalidade dos atos praticados pelas autarquias locais (*vetor fundamento*) e punição dos autores das ações administrativas consideradas ilegais (*vetor sancionatório*). Esse é o raciocínio que desenvolveremos de seguida.

Ainda antes da abordagem ao regime jurídico da tutela administrativa autárquica, deve deixar-se referência ao quadro conceptual que envolve este instituto. Em primeiro lugar, a definição: acolhemos o essencial da proposta de Marcello Caetano, para quem a tutela administrativa é “o poder conferido ao órgão de uma pessoa coletiva de intervir na gestão de outra pessoa coletiva autónoma – autorizando ou aprovando os seus atos, fiscalizando os seus serviços ou suprimindo a omissão dos seus deveres legais”¹⁷⁹. Destacamos, nessa fase, duas notas de relevo: (i) a tutela administrativa é um poder que se exerce entre duas pessoas coletivas autónomas entre si; (ii) a tutela administrativa é um instituto que tem a sua existência vinculada à boa prossecução das atribuições que, por lei, são conferidas a essas duas pessoas coletivas¹⁸⁰. Portanto, “independentemente da *amplitude* do regime jurídico que, em cada momento, o legislador estabeleça para a tutela administrativa, é forçoso reter que este instituto encontra o seu âmago no exercício das atribuições e competências que, por instrumento legislativo, foram depositadas nesse *inner circle* que define os limites da *capacidade jurídica* de duas pessoas coletivas que, sendo autónomas, permanecem, através dos mecanismos da tutela administrativa, ligadas entre si”¹⁸¹.

Quanto ao seu *conteúdo*, é usual estabelecer-se uma divisão tripartida das formas da tutela administrativa. Assim, por um lado, há a *tutela corretiva*, a qual tem por objeto corrigir os inconvenientes que possam resultar do conteúdo dos atos praticados ou decididos pela entidade tutelada. Dentro dessa forma, há casos de

177 O nº 2 do artigo 235º da CRP estabelece que “as autarquias locais são pessoas coletivas dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

178 Neste sentido, ALEXANDRINO, José de Melo. *Direito das Autarquias Locais. Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Almedina, p. 263.

179 CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo*. v. I, 10. ed. Coimbra: Almedina, p. 230. Este sentido de definição foi acolhido, sem reservas de maior, por OLIVEIRA, Mário Esteves de. *Direito administrativo*. v. I. Coimbra: Almedina, p. 192, ou por AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. v. I, 3. ed. 2006, p. 692; numa perspetiva mais próxima das soluções legislativas atuais, Canotilho e Moreira (2007) definiram a tutela como “uma função administrativa de controlo exercida de acordo com um procedimento juridicamente ordenado a tal efeito e apenas com a finalidade de verificar o cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos”. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. Coimbra Editora, 2007, p. 746.

180 Neste sentido, DIAS, José Eduardo Figueiredo; OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Noções fundamentais de direito administrativo*. 2. ed. Almedina, 2010, p. 93, para os quais “o fim da tutela administrativa é assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpre as leis em vigor e – caso a lei o permita – garantir que sejam adotadas as soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público”. Pelos motivos que a seguir se deixarão expostos, não concordamos com o teor da parte final do trecho citado, se aplicado aos municípios ou às freguesias, já que “garantir que sejam adotadas soluções convenientes e oportunas” só será possível nos casos de tutela sobre empresas ou institutos públicos, não já sobre autarquias locais.

181 CRUZ E SILVA, Pedro. *A tutela administrativa sobre as freguesias. A Reforma do Estado e a freguesia*, Edição Anafre/Aedrel, 2013, p. 256.

tutela *a priori*, isto é, a correção do ato exerce-se sobre o seu projeto, o qual fica assim submetido à autorização do órgão tutelar, e casos de tutela *a posteriori*, ou seja, a decisão é tomada pela entidade tutelada, mas a sua plena vigência fica condicionada à aprovação da entidade tutelar. Por outro lado, há também (e ainda quanto a esta distinção em função do seu conteúdo) a *tutela inspetiva*, a qual se caracteriza no poder de fiscalização, por parte da entidade tutelar, sobre a atividade da entidade tutelada, para o efeito de promover o sancionamento das decisões ilegais praticadas pela dita entidade tutelada; por último, há a *tutela substitutiva* (ou também dita *supletiva*), a qual se verifica naqueles casos em que, perante uma omissão do Ente tutelado, a entidade tutelar, em sua vez, pratica o ato exigido pelo ordenamento jurídico¹⁸².

Quanto ao seu fim, a tutela administrativa é qualificada como de mérito ou de legalidade. No primeiro caso, a entidade tutelar emite uma pronúncia quanto à oportunidade, utilidade e conveniência jurídico-administrativa da decisão da entidade tutelada; no segundo caso, o Ente tutelar limita-se a sindicat a conformação do conteúdo da decisão da entidade tutelada com o quadro normativo e regulamentar em vigor, esgotando, nessa análise, a sua pronúncia. Munidos do essencial do quadro dogmático que enforma o instituto da tutela administrativa nas suas diversas aceções, passar-se-á, em seguida, à enunciação das opções legislativas concretas que dão corpo jurídico à tutela administrativa em Portugal.

O artigo 242º da CRP, sob e epígrafe “tutela administrativa”, inserido no Título VIII (Poder Local) da sua Parte III – Organização do Poder Político – estabelece, no seu nº 1, que “a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei”. A primeira ilação a retirar do conteúdo dessa norma é a opção clara e manifesta do constituinte: o regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais só será conforme à Constituição se se limitar a estabelecer mecanismos de controlo que se atenham à sindicância da legalidade dos atos praticados pela entidade (autárquica) tutelada, estando expressamente excluída a opção por soluções de tutela de mérito. A segunda conclusão (que decorre parcialmente da primeira) que impõe o dispositivo constitucional (em combinação, naturalmente, com os princípios da autonomia local e da descentralização administrativa) é a seguinte: a tutela administrativa não existe nem para harmonizar os interesses nacionais do Ente tutelar com os interesses locais das autarquias locais, com o sacrifício, se necessário, destes últimos¹⁸³, nem para “velar pela boa gestão autárquica”¹⁸⁴, o que pressupunha a autorização do legislador constitucional ao legislador ordinário para a prolação de mecanismos de controlo governamental da atividade autárquica em sede de *oportunidade* das decisões produzidas pelas autarquias locais. A opção constitucional é, pois, a de recusar o controlo estadual da discricionariedade administrativa autárquica (sem prejuízo, claro está, da vertente de *legalidade* inerente à própria discricionariedade, essa sim sindicável pelo Ente supramunicipal). A terceira nota

182 Alguns autores, como Oliveira, sustentam que se pode falar ainda numa tutela directiva, a qual “consiste no poder de orientar a atividade do ente tutelado, indicando-lhe objetivos e critérios de oportunidade político-administrativa e eventualmente no poder de lhe dirigir instruções sobre a forma como interpretar a lei” (OLIVEIRA, Mário Esteves de. *Direito administrativo*. v. I. Coimbra: Almedina, p. 195). Pensamos, todavia, que esta modalidade de tutela, por um lado, está contida (é uma sua dimensão) na forma de tutela corretiva: no momento em que, *a priori* ou *a posteriori*, o ente tutelar se pronuncia sobre o projeto de decisão ou sobre o ato já praticado, mas ainda não executório, ele próprio – ente tutelar – orientará a atividade do ente tutelado, maxime nos casos de rejeição da decisão que aguarda autorização, oferecendo-lhe, por certo, no momento da justificação da recusa, a sua interpretação do espectro normativo aplicável ao caso concreto; por outro lado, pensamos que esta definição inclui elementos que dizem respeito à qualificação da tutela quanto ao seu fim e não quanto ao seu conteúdo.

183 Por isso, recusamos, atento o contexto constitucional e legislativo atual, aquela parte da definição oferecida por Marcello Caetano que pressupunha, a final, que a tutela administrativa tinha, também, como finalidade “coordenar os interesses próprios da tutela com os interesses mais amplos representados pelo órgão tutelar”. CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo*. v. I, 10. ed. Coimbra: Almedina, p. 230.

184 Temos seguido, muito de perto, o raciocínio de CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. Coimbra Editorial, 2007, p. 746.

que extraímos do preceito em discussão é a afirmação da prevalência do *princípio da legalidade* nas formas de fixação do que seja, em concreto, a tutela administrativa. O que, a nosso ver, comporta duas dimensões distintas: em primeiro lugar, que as formas de tutela devem ser *típicas* e devidamente previstas (no sentido de *catalogadas*) em lei¹⁸⁵; em segundo lugar, que é de recusar juízos de *oportunidade* nas ações que se traduzam em tutela administrativa, pelo que a própria lei (ordinária) da tutela terá que prever os *momentos* e os *limites* das ações inspetivas tutelares, bem como o *alcance* e os *efeitos* que se retirarão destas mesmas ações. Um último ponto a destacar na arquitetura constitucional da tutela administrativa prende-se com a cuidadosa combinação de preceitos que construiu este instituto. O regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais é matéria de reserva legislativa (relativa) da Assembleia da República (alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP); tal significa que será a própria Assembleia da República (ou o governo, mas a partir de uma autorização legislativa da Assembleia da República) a criar o instrumento legislativo que assegura o *padrão* da tutela administrativa sobre as autarquias locais; por outro lado, estabelece a alínea d) do artigo 199.º da CRP que é da competência administrativa do governo “exercer a tutela (...) sobre a administração autónoma”. Na medida em que a tutela administrativa se traduz numa ingerência do governo sobre as autarquias locais, o legislador constituinte reservou para a Assembleia da República o papel do árbitro da tutela administrativa, cabendo-lhe a ela criar (não só as regras através das quais os *atores administrativos* exercerão as suas atribuições, como também) os *freios* do controlo governamental sobre as decisões das autarquias locais¹⁸⁶.

O atual regime jurídico ordinário da tutela administrativa consta da Lei n.º 27/1996, de 1 de agosto. Quanto ao regime jurídico em si, a tutela administrativa sobre as autarquias locais é definida como “verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e serviços das autarquias locais e entidades equiparada” (artigo 2.º). Na formulação concreta do que seja as atividades de tutela, todas elas – inspeção, inquérito e sindicância (alíneas a), b) e c) do n.º 2 do seu artigo 3.º) – são remetidas a formas de apreciação (embora em diferentes graus) da conduta dos órgãos autárquicos, mas sempre limitadas, tão somente, ao conhecimento do cumprimento da lei (em sentido amplo). Quanto à titularidade dos poderes de tutela administrativa sobre as autarquias locais, estes pertencem, exclusivamente, ao governo (sendo assegurada, de forma articulada, por diversos Ministros, em função das suas competências). A dupla impressão a retirar deste enunciado é esta: por um lado, o regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais concentra-se, definitivamente, na enunciação de uma *tutela de legalidade*; o legislador de 1996 parece ter sido ainda mais preciso do que os seus antecessores, procurando, através das suas formulações muito focadas e concisas, não deixar espaço a hesitações: quanto ao seu fim, a única forma de tutela admissível sobre as autarquias locais é a tutela de legalidade. Por outro lado, ficando bem sublinhado que a forma mais típica de tutela – quanto ao seu conteúdo – é a *inspetiva* (tal sobressai, impressivamente, do teor das normas contidas, em especial, no artigo 3.º e no artigo 6.º da Lei n.º 27/1996), não foram expressamente recusadas outras formas de tutela, designadamente a corretiva e substitutiva.

185 “O princípio da tipicidade das formas de tutela apresenta-se desde logo como uma concretização do princípio da reserva de lei, na medida em que nele se exprime a clássica ideia de que a tutela administrativa não se presume, só existindo quando a lei expressamente o prevê (...)”, ALEXANDRINO, José de Melo. Direito das Autarquias Locais. *Tratado de direito administrativo especial*, v. IV, Almedina, p. 267.

186 Não fosse esta apurada construção constitucional, logo se evidenciaria as possibilidades de intromissão continuada do Governo na esfera autárquica. Por isso, *supra* referimos, citando Oliveira (2013), que as regras da tutela administrativa sobre as autarquias locais “ficariam à disposição do Governo enquanto órgão legislativo, sendo grande o risco de através do “Governo legislador” se manifestar o “Governo administrador, este com natural vocação para submeter a administração local a uma regulação limitativa da autonomia” (p. 239).

De todo o modo, é relevante deixar algumas outras notas mais sobre o regime jurídico que corporiza a tutela administrativa em Portugal. Por um lado, está legalmente prevista a existência de sanções para a prática de ilegalidades que se mostrem incompatíveis com o bom desempenho dos cargos autárquicos. Curiosamente, as sanções aplicáveis – que podem até consistir na perda de mandato – não resultam, forçosamente, de ações inspetivas. É o caso da perda de mandato do membro de órgão autárquico que, sem motivo justificado, não compareça a três sessões ou seis reuniões seguidas ou a seis sessões ou doze reuniões interpoladas (alínea a) do nº 1 do artigo 8º). Constitui, ainda, infração conducente à perda de mandato a inscrição, após a eleição, em partido diverso daquele pelo qual o membro do órgão autárquico se apresentou ao sufrágio eleitoral (alínea c) do nº 1 do artigo 8º) ou a intervenção, no exercício de funções ou por causa delas, em procedimento administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem (nº 2 do artigo 8º).

Para além da perda de mandato, está prevista uma outra sanção, mas esta aplicável ao órgão autárquico: a designada “dissolução de órgãos” (artigo 9º). Destacamos alguns exemplos de condutas que podem ser sancionadas com a dissolução do órgão: obstar à realização de inspeção, inquérito ou sindicância, à prestação de informações ou esclarecimentos e recusar facultar o exame aos serviços e a consulta de documentos solicitados no âmbito do procedimento tutelar (alínea b)); violar, culposamente, instrumentos de ordenamento do território (alínea c)); exigir, em matéria de licenciamento urbanístico, taxas, mais valias, contrapartidas ou compensações não previstas na lei (alínea d)); não elaborar o orçamento, de forma a entrar em vigor no dia 1º de janeiro de cada ano (alínea e)); ultrapassar os limites legais de endividamento do Município (alínea g)); ou ultrapassar os limites legais de encargos com o pessoal (alínea h)).

As decisões de perda de mandato ou dissolução de órgão apenas podem ser aplicadas judicialmente, em ações interpostas pelo Ministério Público junto de um tribunal administrativo e fiscal, ações estas que contam com um regime processual específico, mas sempre urgente (artigos 11º e 15º).

O controlo da atividade municipal pode ter natureza administrativa – como é o caso da tutela – ou pode assumir diferente natureza. Em matéria financeira, os Municípios portugueses estão sujeitos ao controlo do Tribunal de Contas. O essencial do regime jurídico desse órgão jurisdicional está contido na Lei nº 98/1997, de 26 de agosto (a qual, até à data, já sofreu 13 alterações, a última das quais através da Lei nº 20/2015, de 9 de março). Nos termos desse mesmo diploma, “o Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e a regularidade das receitas e despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras” (artigo 1º). Ora, estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas “as autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços, bem como as áreas metropolitanas” (alínea c) do nº 1 do artigo 2º). Ainda especificamente quanto às autarquias locais portuguesas, o Tribunal de Contas detém competência material para fiscalizar, previamente, a legalidade e cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades (alínea c) do nº 1 do artigo 5º). Reforçando a submissão das autarquias locais à jurisdição do Tribunal de Contas, o artigo 51º, na sua alínea m), prevê que “estão sujeitos à elaboração e prestação de contas (...) as autarquias locais, suas associações e federações e seus serviços autónomos, áreas metropolitanas e assembleias distritais”. O controlo financeiro do Tribunal de Contas é especialmente relevante em matéria de contratos. O Código dos Contratos Público português, constante do Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro (que também

já conta com dez revisões, a última das quais introduzida pelo Decreto-Lei nº 214-G/2015, de 2 de outubro), para além de consagrar que as autarquias locais, como entidades adjudicantes, estão abrangidas, integralmente e sem reservas, pela sua disciplina (seu artigo 2º), não prevê quaisquer disposições específicas e exclusivamente dedicadas ao poder local. Dessa forma, o controlo da legalidade dos contratos públicos e das inerentes operações financeiras far-se-á, em várias circunstâncias, pelo próprio Tribunal de Contas. Quanto a esta dimensão – controlo financeiro da contratação pública – estabelece o artigo 46º da Lei nº 98/1997, de 26 de agosto, que estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa (...)” – alínea b) –, bem como “as minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento (...) cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração” – alínea c). Dessa forma, uma parte significativa dos contratos celebrados pelos Municípios portugueses serão sujeitos a uma fiscalização prévia de uma entidade com natureza jurisdicional, a qual aporá o respetivo visto se e na medida em que se mostrem observadas as várias dimensões de legalidade inerentes à celebração do mesmo contrato. Aliás, mostra-se proibida a realização de pagamentos em momento anterior à concessão de visto pelo Tribunal de Contas, ao passo que a sua não concessão (definitiva) determina, até, a ineficácia jurídica do próprio contrato (artigo 45º). De todo modo, e de forma a não paralisar a contratação pública de menor impacto ou dimensão financeira, o artigo 48º da Lei nº 98/1997, de 26 de agosto, estabelece que as leis do orçamento fixarão, para cada ano, um valor abaixo do qual os respetivos contratos estão isentos da concessão de visto prévio. Nesta data, esse valor é de 350 mil euros.

8. Responsabilidade política, civil e penal dos eleitos locais

Antes de mais, é curial realçar que, em Portugal, os eleitos locais gozam de um estatuto próprio e específico, previsto em lei, a qual regulamenta várias dimensões da respetiva atividade autárquica. Muito embora a regulamentação integral do *status* jurídico dos eleitos locais esteja dispersa por alguns diplomas legislativos, a lei essencial – e que, por isso, recebe a designação de Estatuto dos Eleitos Locais – é a Lei nº 29/1987, de 30 de junho (a qual, até ao momento, recebeu 11 revisões, a última das quais através da Lei nº 53-F/2006, de 29 de dezembro; sem prejuízo, é devido destaque especial àquela que foi a revisão introduzida pela Lei nº 52-A/2005, de 10 de outubro, na medida em que foi este diploma que introduziu as mais significativas alterações ao Estatuto dos Eleitos Locais desde a data da sua originária publicação, em 1987).

A existência de uma lei que contém o essencial do estatuto dos eleitos locais decorre de uma exigência constitucional. De facto, os artigos 117º e 118º da CRP, muito embora se refiram à previsão de leis estatutárias para os titulares de cargos políticos em geral, foram sempre interpretados no sentido de se impor ao legislador ordinário que fosse capaz de criar um instrumento jurídico próprio, que contivesse a disciplina essencial das mais relevantes dimensões (direitos, deveres, impedimentos, responsabilidades) da atividade dos titulares de cargos políticos e, desde logo, daqueles que os exercem localmente. Já o artigo 164º da CRP, na sua alínea m), não deixou de prever que tal estatuto tivesse a forma de lei da Assembleia da República, já que esta é uma matéria sua, em regime de reserva absoluta, o que significa, do mesmo passo, que o governo não está autorizado a produzir legislação sobre a mesma matéria. O estatuto dos eleitos locais, o atual ou qualquer outro que, no futuro, venha a ser produzido, goza, assim, da mais elevada proteção constitucional, inclusive quanto à sua forma legislativa.

Analisemos, agora, os dados mais relevantes do Estatuto dos Eleitos Locais, tendo presente que, como se verificará, ele não esgota toda a matéria relativa ao que se deva entender pelo estatuto, “*latu sensu*”, dos eleitos locais.

Eleitos locais, na expressão da Lei nº 29/1987, de 30 de junho, são “os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos Municípios e freguesias” (artigo 1º). Serão, nesse sentido, “eleitos locais”, todos os membros da câmara municipal e da assembleia municipal. Uma preocupação inicial do legislador do estatuto foi a de determinar a forma de exercício do mandato dos eleitos locais; por isso, logo no artigo 2º, explicitou que desempenham as respetivas funções em regime de permanência os presidentes das câmaras municipais e os vereadores, nos números e condições previstas na lei (já deixamos informação sobre o tema); todavia, mesmo em regime de permanência, é admissível que os eleitos locais prossigam outras atividades profissionais, devendo comunicá-lo ao Tribunal Constitucional e à assembleia municipal na primeira reunião no início do respetivo mandato (artigo 3º), o que, no entanto, necessita de ser conjugado com as regras jurídicas de incompatibilidades e impedimentos previstos em outra legislação (e sobre a qual daremos nota a seguir). O Estatuto dos Eleitos Locais prevê, também, um catálogo de direitos e deveres de razoável extensão, que se impõe a todos os eleitos locais e não somente àqueles que exercem as suas funções em regime de permanência. Quanto aos deveres (artigo 4º), destacamos os seguintes: observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem; atuar com justiça e imparcialidade; salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia; respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos; não patrocinar interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza, quer no exercício das suas funções, quer invocando a qualidade de membro de órgão autárquico; não intervir em processo administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado, nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si, como representante de terceiros ou pessoa familiar; não celebrar com a autarquia quaisquer contratos, salvo de adesão; não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenha acesso no exercício das suas funções; participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos. Já quanto aos direitos (artigo 5º), merecem menção os seguintes: uma remuneração ou compensação mensal e a despesas de representação; senhas de presença, ajudas de custo e subsídio de transporte; segurança social e férias; livre circulação em lugares públicos de acesso condicionado, quando em exercício de funções; proteção em caso de acidente; proteção conferida pela lei penal aos titulares de cargos públicos; apoio nos processos judiciais que tenham como causa o exercício da respetivas funções. A versão primária da Lei nº 29/1987, de 30 de junho, era, contudo, mais generosa em matéria de direitos dos eleitos locais; em 2005, a revisão a este diploma operada pela supracitada Lei nº 52-A/2005, de 10 de outubro, considerando os efeitos da crise financeira que já então se faziam sentir, eliminou um conjunto significativo de regalias dos eleitos locais em regime de permanência, como a contagem de tempo de serviço a dobrar, a bonificação de pensões ou o subsídio de reintegração. Foi também abolido o direito de os eleitos locais requererem a aposentação ou reforma desde que tivessem cumprido, no mínimo, seis anos seguidos ou interpolados de desempenho de funções e preenchessem certas condições de idade e de serviço, ou apenas desserviço.

Como se ressaltou, a Lei nº 29/1987, de 30 de junho, não esgota toda a disciplina jurídica dos eleitos locais. Desde logo, porque a matéria das incompatibilidades consta de outro diploma, a Lei Orgânica nº

1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais (e que recebeu, até à data, quatro revisões, a última das quais através da Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de novembro). “A incompatibilidade é essencialmente uma proibição dirigida ao eleito local de exercer simultaneamente determinados cargos”¹⁸⁷. O nº 1 do artigo 221º da referida Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto, estabelece que é incompatível, dentro da área do mesmo Município, o exercício simultâneo de funções autárquicas em determinados órgãos. Desta forma, o eleito local que exerce funções numa câmara municipal não pode exercer, ao mesmo tempo, funções na assembleia municipal – o que bem se compreende, na medida em que é natural que não se possa ser membro do órgão fiscalizador (assembleia municipal) e do órgão fiscalizado (câmara municipal). Também é incompatível com o exercício de funções autárquicas (nº 2 do artigo 221º) o desempenho efetivo dos cargos de: governador e vice-governador civil no continente e de representante da República nas regiões autónomas; dirigente na Direção Geral do Tribunal de Contas, na Inspeção Geral de Finanças e na Inspeção Geral da Administração do Território; dirigente e técnico superior nos serviços da Comissão Nacional de Eleições e do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral. O nº 3, ainda do artigo 221º, prevê que o exercício de funções nos órgãos executivos das autarquias locais é incompatível com o exercício de funções de membro do governo da República ou do governo das regiões autónomas. Por último, o nº 5 do artigo 221º considera incompatível com o exercício de funções autárquicas a condenação do eleito em pena de prisão (sentença transitada em julgado), mas só durante o período de respetivo cumprimento. Esta não parece ser, todavia, uma verdadeira incompatibilidade, mas uma situação de “suspensão do exercício do cargo, uma suspensão de mandato, durante o cumprimento da pena”¹⁸⁸.

Por outro lado, os impedimentos dos eleitos locais, isto é, as circunstâncias de facto e/ ou jurídicas em que um eleito local, por força de determinada condição, não pode ter intervenção em procedimento, ato ou contrato administrativo, na medida em que nele pode ter interesse direto ou indireto, estão regulados na Lei nº 64/1993, de 26 de agosto (a qual sofreu sete revisões, a última das quais através da Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de novembro). Embora esse diploma abranja, quanto ao seu âmbito subjetivo de aplicação, todos os titulares de cargos políticos e altos cargos políticos, deter-nos-emos, especificamente, nos impedimentos que afetam os eleitos locais. Assim, os presidentes e os vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais que, nos últimos três anos anteriores à investidura no cargo, tenham detido mais de 10% do capital de uma empresa ou tenham integrado os corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos, não podem intervir em concursos de fornecimento de bens ou serviços ao Estado e demais pessoas coletivas públicas aos quais aquelas empresas sejam candidatos; não podem também intervir em contratos do Estado e demais pessoas coletivas públicas com essas empresas; e ainda em quaisquer outros procedimentos administrativos em que aquelas empresas e pessoas coletivas intervenham e sejam suscetíveis de gerar dúvidas sobre a isenção ou retidão de conduta dos referidos titulares.

Por outro lado, ainda, a matéria das inelegibilidades, entendidas como privação do direito de ser eleito, e, em especial, eleito local, também consta da supracitada Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto. O assunto justifica que lhe sejam dedicadas algumas palavras. A opção legislativa foi a de criar inelegibilidades gerais

187 OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das autarquias locais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editoria, 2013, p. 196.

188 OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das autarquias locais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editoria, 2013, p. 199.

(casos em que determinadas pessoas estão privadas do direito de ser eleitas, seja qual for a autarquia local em causa) e as inelegibilidades especiais (casos em que determinadas pessoas estão privadas do direito de ser eleitas para uma autarquia local em concreto, mas não para outras). Estão na situação de inelegibilidade geral para as autarquias locais (nº 1 do artigo 6º): o presidente da República, o provedor de Justiça, os juizes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, o procurador-geral da República, os magistrados judiciais e do Ministério Público, os membros do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público, da Comissão Nacional de Eleições e da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, os militares e os agentes das forças militarizadas dos quadros permanentes, em serviço efetivo, bem como os agentes dos serviços e forças de segurança, enquanto prestarem serviço ativo, o inspetor-geral e os subinspetores-gerais de Finanças, o inspetor-geral e os subinspetores gerais de Administração do Território e o diretor-geral e os subdiretores gerais do Tribunal de Contas, o secretário da Comissão Nacional de Eleições, o diretor-geral e os subdiretores-gerais do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral e o diretor-geral dos Impostos. Acresce ao catálogo das inelegibilidades gerais os falidos e os insolventes, salvo se reabilitados, bem como os cidadãos eleitores estrangeiros que, em consequência de decisão de acordo com a lei do seu Estado de origem, tenham sido privados do direito de sufrágio ativo ou passivo (nº 2 do artigo 6º).

Às inelegibilidades gerais, a lei acrescenta o leque de inelegibilidades especiais, constante dos nºs 1 e 2 do seu artigo 7º. Assim, não são elegíveis para os órgãos das autarquias locais dos círculos eleitorais onde exercem funções ou jurisdição os diretores de finanças e chefes de repartição de finanças, os secretários de justiça, os ministros de qualquer religião ou culto, os funcionários dos órgãos das autarquias locais ou dos Entes por estas constituídos ou em que detenham posição maioritária, que exerçam funções de direção, salvo no caso de suspensão obrigatória de funções desde a data de entrega da lista de candidatura em que se integrem, os concessionários ou peticionários de concessão de serviços da autarquia local respetiva, os devedores em mora da autarquia local em causa e os respetivos fiadores, os membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada. Já o nº 3 do artigo 7º estabelece uma inelegibilidade especial de diferente natureza; neste caso, já não está em causa uma qualidade ou aptidão pessoal do candidato, mas sim uma questão de possível incumprimento de mandato em condições de bom desempenho democrático. Assim, dispõe o referido nº 3 do artigo 7º que “nenhum cidadão pode candidatar-se simultaneamente a órgãos representativos de autarquias locais territorialmente integradas em Municípios diferentes, nem a mais de uma assembleia de freguesia integradas no mesmo Município”.

Como havíamos salientado, as matérias tipicamente constantes do estatuto dos eleitos locais mostram-se dispersas por vários diplomas legislativos, o que dificulta a ótima aplicação dos seus destinatários e potenciais destinatários. Voltamos a fazer essa ressalva pelo facto de haver uma outra inelegibilidade que consta de diploma avulso. De facto, a Lei nº 46/2005, de 29 de agosto, estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais. Nos termos da primeira parte do nº 1 do seu artigo 1º, “o presidente da câmara municipal e o presidente da junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos”. Uma vez atingido o limite de mandatos consecutivos, o presidente da câmara municipal fica impedido de assumir aquelas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido (nº 2 do artigo 1º), o que determina o impedimento de apresentar no-

va candidatura àquele cargo durante aquele período, mas só a esse cargo e durante esse período. Nada impede que apresente candidatura decorridos quatro anos, da mesma forma que nada impede que se candidate a cargo autárquico diferente. Colocou-se, todavia, a questão de saber se este impedimento era válido apenas e tão só para o Município onde o presidente da câmara cumpriu três mandatos consecutivos (o que seria uma inelegibilidade especial) ou se o impedimento, afinal, era válido para todo o território nacional e para todos os Municípios (o que seria uma inelegibilidade geral). Em face da omissão da lei quanto a esta precisão, travou-se, em Portugal, um profundo debate na academia, na doutrina, na imprensa, na opinião pública ou na atividade política. Por fim, o Tribunal Constitucional, através do seu Acórdão nº 480/2013, de 5 de setembro de 2013, considerou que se tratava de (mais) uma inelegibilidade especial.

Aos eleitos locais aplica-se, também, a disciplina jurídica dos crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos, constante da Lei nº 34/87, de 16 de junho (a qual sofreu, até ao momento, seis revisões, a última das quais através da Lei nº 30/2015, de 22 de abril). O âmbito de aplicação objetivo da lei é claro: “a presente lei determina os crimes da responsabilidade que titulares de cargos políticos ou de altos cargos políticos cometam no exercício das suas funções, bem como as sanções que lhes são aplicáveis e os respetivos efeitos”, estabelece o seu artigo 1º. Já a alínea i) do artigo 3º considera que “são cargos políticos, para os efeitos da presente lei (...) o de membro de órgão representativo de autarquia local”. O capítulo II desta Lei nº 34/1987, de 16 de junho, criou um catálogo de crimes dos titulares de cargos políticos, dos quais, quanto aos eleitos locais, se pode destacar os seguintes: prevaricação (artigo 11º), desacatamento ou recusa de execução de decisão judicial (artigo 13º), violação de normas de execução orçamental (artigo 14º), recebimento indevido de vantagem (artigo 16º), corrupção passiva e ativa (artigos 17º e 18º), violação de regras urbanísticas (artigo 18º-A), peculato e peculato de uso (artigos 20º e 21º), participação económica em negócio (artigo 23º) ou abuso de poderes (artigo 26º). De particular relevância, é o disposto no artigo 29º, segundo o qual a condenação definitiva por crime de responsabilidade cometido por membro de órgão representativo de autarquia local implica a perda do respetivo mandato.

Não seria possível encerrar este tema sem deixar algumas breves informações e considerações sobre a responsabilidade política dos eleitos locais, e, em especial, a que decorre da existência de moções de censura. Nos itens 3 e 4, já tivemos oportunidade de referir alguns aspetos substanciais da assembleia municipal, tendo esta sido qualificada como uma espécie de “parlamento local”. Todavia, como também ressalta do texto aí escrito, verificou-se que a assembleia municipal, ao mesmo tempo que é um órgão dotado de poderes deliberativos e de fiscalização sobre a câmara municipal (órgão executivo do Município), não detém, todavia, o poder de eleger nem a câmara municipal nem o presidente da câmara municipal, os quais são eleitos, como aduzimos supra, por eleição direta. Ora, no âmbito dos seus poderes fiscalizadores, a alínea l) do nº 1 do artigo 53º da Lei nº 169/1999, de 18 de setembro, estabelece que a assembleia municipal pode “votar moções de censura à câmara municipal, em avaliação da ação desenvolvida pela mesma ou por qualquer dos seus membros”; no entanto, e de uma forma aparentemente contraditória, essas moções de censura não detém carácter destitutivo, pelo que não acarretam, quando aprovadas, a demissão da câmara municipal ou de qualquer um dos seus membros. Fica, assim, estabelecida uma relação de natureza peculiar entre o órgão deliberativo (assembleia municipal) e o órgão executivo (câmara municipal) do Município, em que o uso dos poderes de fiscalização pode ir tão longe quanto a aprovação de moções de censura, mas que tais moções, quando aprovadas, se ficam por um valor po-

lítico (e, por isso, simbólico), condicente com uma generalizada, e muito forte, rejeição da atividade da câmara municipal por parte da assembleia municipal, mas não mais do que isso.

A previsão da aprovação de moções de censura à câmara municipal por parte da assembleia municipal, prevista no supracitado artigo 53º da Lei nº 169/1999, de 18 de setembro, corolário natural dos poderes fiscalizadores atribuídos a esta assembleia, decorre, desde logo, do disposto no nº 1 do artigo 239º da CRP, o qual estabelece que a organização das autarquias locais compreende um órgão colegial executivo *responsável* perante uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos. No seguimento desse preceito constitucional, a alínea a) do nº 2 do artigo 25º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, a que acima já havíamos feito referência, dispõe que é competência própria da assembleia municipal “acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das empresas locais e de quaisquer outras entidades que integrem o perímetro da administração local (...)”¹⁸⁹. Ora, a responsabilidade da câmara municipal perante a assembleia municipal deveria determinar a possibilidade de demissão da primeira em face de uma decisão da segunda, como, por exemplo, a aprovação de uma moção de censura¹⁹⁰. Não foi esta a opção do legislador português. Por um lado, na medida em que a câmara municipal é eleita diretamente, em sufrágio universal, bem como o presidente da câmara municipal, pela forma e pelos métodos já indicados, não seria facilmente compreensível que a assembleia municipal – que também é, em parte, eleita diretamente, mas que, por certo, não goza de qualquer legitimidade eleitoral superior – pudesse determinar a demissão de um órgão cuja composição resulta, integralmente, de eleição direta dos seus membros. Por outro lado, os poderes deliberativos e de fiscalização, constitucional e legalmente outorgados à assembleia municipal, são corporizados em vários outros poderes (que não os de demissão da câmara municipal), como os da necessidade de submissão, à assembleia, dos assuntos mais relevantes da vida daquela autarquia ou daquela comunidade (orçamento, impostos, serviços, regulamentos, empréstimos e outras operações financeiras, trabalhadores, associações e empresas ou referendos locais), sem o que, a câmara municipal, mesmo tendo a seu cargo as competências executivas do Município, estará legalmente impedida de atuar nesses mesmos assuntos decisivos para a comunidade e cujos interesses tem a obrigação de acautelar.

189 No mesmo sentido, aponta o nº 2 do artigo 3º da Carta Europeia da Autonomia Local, quando, a propósito do direito à autonomia local, sustenta que “o direito referido no número anterior é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles”.

190 No plano das relações entre a Assembleia da República e o governo, está constitucionalmente consagrado que a aprovação de uma moção de censura parlamentar determina a demissão do governo (alínea f) do nº 1 do artigo 195º da CRP).

BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRINO, José de Melo. A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas. *Questões Actuais de Direito Local*, n. 1, jan./mar. 2014, Aedrel.

_____. Tratado de direito administrativo especial. v. IV, Almedina. AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. v. I, 3. ed. 2006.

dezembro CABALLERO, Francisco Velasco. Reforma de la administración local: una nueva distribución territorial del poder. *La Reforma del Sector Público*, Universidad de Sevilla, Instituto Garcia Oviedo, 2014.

CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo*. v. I, 10. ed. Coimbra: Almedina.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. Coimbra Editoria, 2007.

CASALTA NABAIS, José. *A autonomia financeira das Autarquias locais*. Coimbra: Almedina, 2007.

CHEVAUCHEZ, Benoît. La dépense publique, au coeur de nos systèmes de finances publiques. *Revue Française de Finances Publiques*, 77, mar. 2002.

CRUZ E SILVA, Pedro. A tutela administrativa sobre as freguesias. *A Reforma do Estado e a freguesia*, Edição Anafre/Aedrel, 2013.

_____. A participação municipal nos serviços públicos de saúde. *Questões atuais de direito local*, n. 2, abr./jun. 2014.

_____. A fusão das freguesias. *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana e portuguesa*, Civitas Thomson Reuters, 2015.

DIAS, José Eduardo Figueiredo; OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Noções fundamentais de direito administrativo*. 2. ed. Almedina, 2010.

MUSGRAVE, Richard. Fiscal federalism. *Public finance and public choice* (Two contrasting visions of the State). Buchanan and Musgrave, 2 ed. London: MIT Press, 2000.

OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das autarquias locais*. Coimbra: Coimbra editoria, 1993.

_____. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editoria, 2013.

OLIVEIRA, António Cândido de; NEIVA, Mateus Arezes. As freguesias na organização administrativa portuguesa. Organização conjunta Aedrel/Anafre/Nedal, dez. 2013.

OLIVEIRA, Mário Esteves de. *Direito administrativo*. v. I. Coimbra: Almedina.

ROCHA, Joaquim Freitas da. A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (breve enquadramento). *Direito Regional e Local* (DREL), n. 18, abr./jun. 2012.

_____. Finanças públicas restritivas: o impacto das medidas da Troika nas regiões autónomas e nas autarquias locais. *Direito Regional e Local*, n. 15, jul./set. 2011.

ROMANO, Santi. Autonomia. *Frammenti di un Dizionario Giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947.

WAGNER, Francisco Sosa. *Manual de derecho local*. 9 ed. Thomson – Aranzadi.