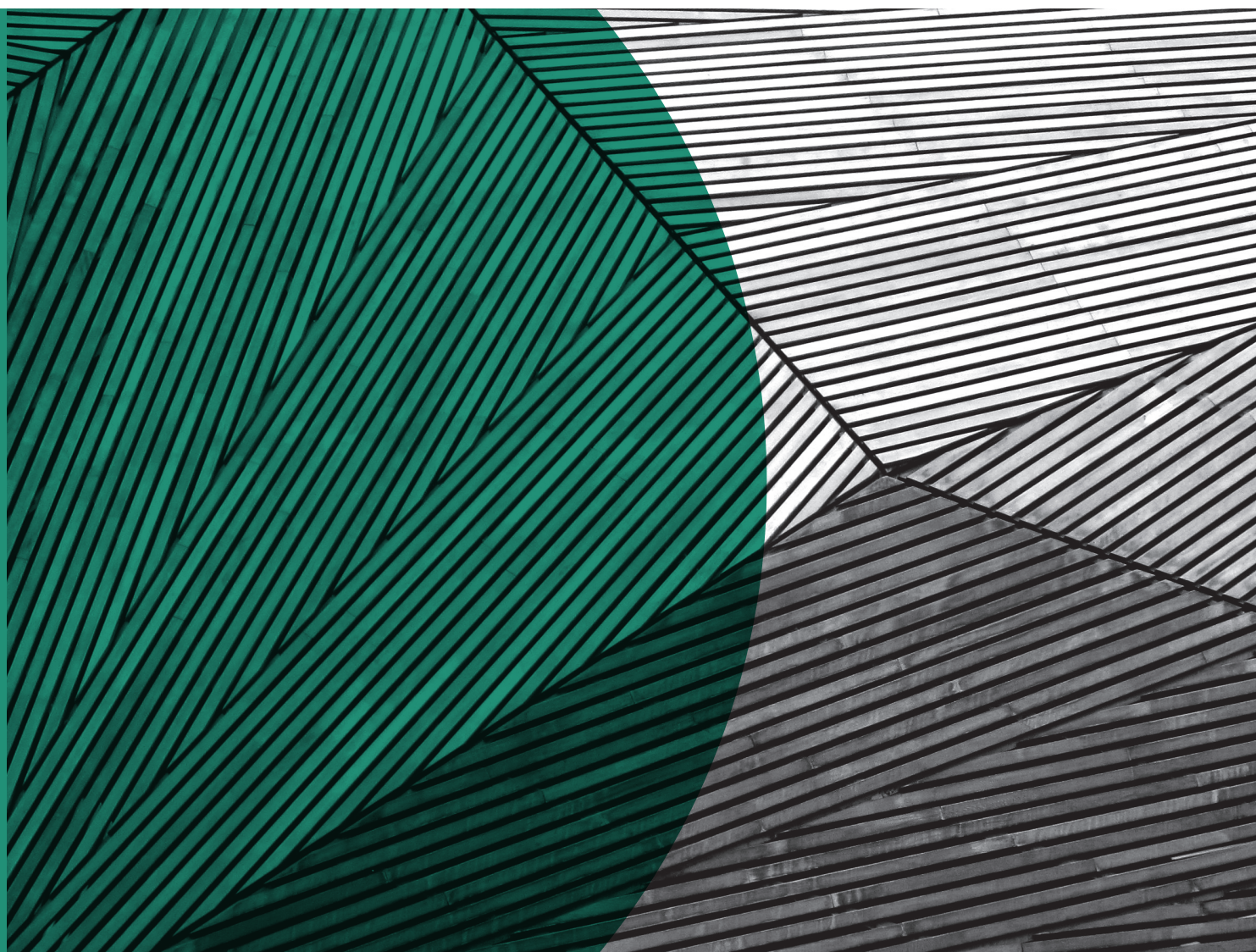


A REORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

ANA NEVES



A reorganização da Administração local autárquica

0. Introdução

A reforma da Administração Local, enquadrada pelo Documento Verde¹, tem quatro vertentes: o sector empresarial local², a organização do território³, a gestão municipal, intermunicipal e o financiamento⁴ e a democracia local⁵. A reflexão sobre o poder local em Portugal⁶ é imposta num dado contexto^{7 8}. A reforma assenta no pressuposto de que as “autoridades locais estão inteiramente integradas no programa de reestruturação” económica e de que a Administração estadual, regional e local têm de adaptar a sua despesa à receita disponível⁹.

Na Recomendação 323 (2012), de 22.3.2012, o Congresso dos poderes locais e regionais do Conselho da Europa, sobre “a democracia local e regional em Portugal”,

¹ Documento Verde da Reforma da Administração Local, “Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política”, in http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf (acesso último em 08-07-2012).

² No entanto, concretizada pela Lei n.º 50/2012, de 31.8.

³ Com o objetivo de promover a redução do número de Freguesias – cf. Eixo 2 do Documento Verde, p. 10.

⁴ O objetivo é o de “reforçar atribuições e competências” e o de “gerar economias de escala” no funcionamento dos Municípios, Comunidades Intermunicipais e outras Estruturas Associativas – Eixo 3 no Documento Verde, p. 11.

⁵ O objetivo é o de repensar o “enquadramento legal autárquico”, no que respeita à lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais, ao estatuto dos eleitos locais, à formação e composição dos executivos, aos membros de apoio aos executivos, às estruturas orgânicas e dirigentes municipais, às competências dos executivos municipais, às competências das assembleias municipais e às atribuições e competências das freguesias – Eixo 4 do Documento Verde, p. 12.

⁶ A expressão «poder local», como rubrica do Título VIII da Constituição de 1976, foi proposta pela Comissão de Sistematização, com o assentimento do Plenário (Jorge Miranda, “O conceito de poder local”, Estudos sobre a Constituição, 1.º Volume, Livraria Petrony, 1977, p. 318; António Barbosa de Melo, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa em 1976”, in 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, Coordenação de António Cândido de Oliveira, 2007, p. 20, e Diário da Assembleia Constituinte, n.º 13, de 05-07-1975, p. 272).

⁷ O controlo financeiro das autarquias locais é, de resto, uma preocupação constante em outras ordens jurídicas. Ver, designadamente, Leyland, Peter e Anthony, Gordon, Administrative Law, Textbook on, 6th edition, oxford University Press, 2009, p. 57.

⁸ Esta reflexão é, em certa medida condicionada pela escassez de estudos, sobretudo no plano da ciência da administração e de sociologia política, quer quanto ao funcionamento orgânico do poder local quer quanto à relação com os demais poderes públicos e com a sociedade. Por exemplo, Richard C. Schragger in “Rethinking the Theory and Practise of Local Economic Development” pretende demonstrar que a disponibilidade de serviços públicos num “hypothetical local government marketplace”, relevando no plano da igualdade e da participação, não explica por si o crescimento ou o declínio económico local. In The University Chicago Law Revue, vol. 77, 1, 2010, pp. 311 e segs., *maxime*, p. 339, disponível in <https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/uploads/77.1/77-1-LocalEconomicDevelopment-Richard%20C.%20Schragger.pdf> (30-07-2012).

⁹ Cf. § 2 do n.º 65 do ponto 3.2.4 do Relatório do Comité de Monitorização do Congresso dos poderes locais e regionais do Conselho da Europa, CG(22)11 29 March 2012 Local and regional democracy in Portugal, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG\(22\)11...](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG(22)11...)

solicitou ao Comité de Ministros que convidasse as autoridades portuguesas, no essencial, a, por um lado, aprofundar a participação das autarquias locais nos assuntos que lhe dizem respeito e, por outro lado, comprometer as autarquias na racionalização dos “objetivos e procedimentos orçamentais” e no “respeito dos compromissos nacionais, europeus e internacionais”, com “uma cooperação mais harmoniosa entre os diferentes níveis de autoridade”¹⁰.

A autonomia local respeita à “possibilidade de exercício de certas atribuições ou competências segundo princípios organizativos da decisão e da acção autónomos em relação à «organização» estadual”¹¹. A descentralização administrativa é “uma consequência” desta liberdade ou autonomia das coletividades locais¹². A expressão e representação dos seus interesses e ideia de governo local assentam na eleição dos respetivos órgãos deliberativos e executivos¹³. A autonomia local “só vale” enquanto veículo de democracia local¹⁴.

¹⁰ As recomendações são exatamente as seguintes: i) a “melhorar o processo de consulta, institucionalizando a consulta de forma sistemática, prévia e em tempo útil, com as associações de instâncias regionais e autónomas sobre as questões que diretamente lhes respeitam”, ii) a atribuir a tais associações “um direito de recurso direto para o Tribunal Constitucional”, iii) a “considerar a implementação de programas de ajudas ou procedimentos específicos, temporários e flexíveis, para reforçar a competitividade económica das autarquias mais diretamente afectadas pela crise económica e financeira” – destacando a diversidade de situações das mesmas –, iv) a “dar às coletividades locais uma maior autonomia relativamente aos impostos locais, e designadamente o seu sistema de coleta”, v) a “considerar a criação de um comité nacional para a estabilidade, que compreendesse eleitos locais, a fim de racionalizar os objetivos e procedimentos orçamentais, e de garantir assim, tanto quanto possível, o respeito dos compromissos nacionais, europeus e internacionais e uma cooperação mais harmoniosa entre os diferentes níveis de autoridade”, vi) a “garantir uma participação efetiva das autarquias no procedimento legislativo de alteração da lei de 2007 sobre as finanças locais, em particular quanto aos procedimentos orçamentais associados às funções de compatibilidade, de acompanhamento e estabelecimento de relações ou outros aspetos destinados a melhorar a eficácia dos procedimentos orçamentais locais”, vii) a “diligenciar pela assinatura e ratificação, num futuro próximo, do Protocolo adicional à Carta europeia de autonomia local sobre o direito de participação nos assuntos das coletividades locais”, assim como do “Protocolo adicional à Convenção-quadro europeia sobre a cooperação transfronteiriça das coletividades ou autoridades territoriais” – tradução própria, a partir do original disponível no sítio na Internet referenciado.

¹¹ Baptista Machado, J.J., *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Livraria Almedina, Coimbra, 1982, pp. 76 e 114.

¹² Baptista Machado, J.J., *Participação e Descentralização*, cit., p. 62.

¹³ A “trave-mestra da descentralização é [como refere Baptista Machado] a eleição de órgãos deliberativos e executivos” “...de modo a que os órgãos que tenham a seu cargo os assuntos locais emanem da colectividade regional ou local, não do Estado” (*Participação e Descentralização*, ..., cit., p. 28). A representação, para além das maiorias, é da “colectividade que forma o substrato pessoal desse quadro organizativo, incluindo a minoria” (*Participação e Descentralização*, ..., cit., p. 82).

¹⁴ Jorge Miranda, “O Poder Local na Assembleia Constituinte”, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, Coordenação de António Cândido de Oliveira, 2007, pp. 180 e 181, e ponto 9 do Parecer da 7.ª Comissão, http://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes_Constituente/med01000159j.html#b (20-07-2012).

A conservação desta legitimidade requer a conformidade do agir das autarquias locais “com a função ou com o estatuto ôntico”¹⁵, isto é, a satisfação das necessidades e interesses das respetivas coletividades e a atenção equitativa a cada dos seus membros. Tal significa que a democracia local requer, a par da legitimidade eleitoral, outras fontes de legitimidade, de que se destacam a “legitimidade da imparcialidade” e a “legitimidade da proximidade”, de que fala Pierre Rosanvallon¹⁶.

É na articulação destas formas de legitimidade que devem ser pensadas as questões de reorganização local autárquica, designadamente: i) a questão da dimensão óptima da freguesia e do município; ii) a questão do nível de decisão intermédio entre o município e o Estado; iii) a questão do sistema de governo municipal, relativa à composição dos órgãos e a relação que eles estabelecem entre si; iv) a questão do estatuto dos eleitos locais; v) a questão da relação entre a Administração local autárquica e a Administração estadual. Sobre estas questões se debruça, de forma sumária, o presente texto.

As exigências normativas na matéria decorrem da Constituição mas decorrem também dos padrões normativos definidos pelo Conselho da Europa, que valem quer para os órgãos de governo nacionais quer para as próprias autarquias envolvidas em processos de reforma através, por exemplo, da opção de fusão ou de alteração dos respetivos limites territoriais¹⁷. A Carta Europeia de autonomia local¹⁸, assentando num acordo

¹⁵ *Mutatis mutandis*, considera-se o discurso de Baptista Machado relativo à articulação da democracia estadual e autodeterminação – ver Participação e Descentralização ..., cit., pp. 71 e segs.

¹⁶ Rosanvallon, Pierre, *La légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité*, Éditions du Seuil, 2008, pp. 13 a 21 e p. 258 (“La démocratie doit en effet faire vivre en même temps deux exigences: celles de l’organisation périodique d’un choix entre des personnes et des programmes fortement différenciés, d’un côté, et celle de la mise en place d’institutions garantes de l’intérêt général situées au-dessus de ces différences de l’autre”); como nota o autor, “a democracia desenha o horizonte de uma organização da vida social em construção” (ob. cit. ul., p. 359; e ponto 4 do texto do autor “L’universalisme démocratique: histoire et problèmes”, texte paru dans *laviedesidees.fr*, le 17 décembre 2007, disponível in <http://www.laviedesidees.fr/L-universalisme-democratique.html> – 23-03-2012).

¹⁷ Cf. § 4 do ponto 4 do preâmbulo da *Recommandation Rec(2004)12 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux processus de réforme des limites territoriales et/ou de la structure des collectivités locales et régionales*, adotada em 20-10-2004, aquando da 900.^a reunião. Ver recomendação in <https://wcd.coe.int> ... (último acesso em 20-07-2012): “These recommendations may also be applied where reform is undertaken by a higher tier of local and regional government in respect of a lower tier or where, within a pre-established framework, local or regional authorities engage in reforming themselves, for example by amalgamating two existing local or regional authorities of the same level into one or by changing the territorial boundaries between them”.

¹⁸ Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 de 23 de Outubro; e ratificada por Decreto do Presidente da República n.º 58/90 de 23 de Outubro), disponível in http://www.asg-plp.org/upload/cadernos_tematicos/doc_66.pdf. e <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-15-10-985-ets-122.html>. Sobre o procedimento de elaboração da Carta, Delcamp Alain, “La charte européenne de l’autonomie locale et son système de contrôle”, in *Annuaire des collectivités locales*. Tome 19, 1999, pp. 141 e 142, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_1999_num_19_1_1334 (6-8-2012).

comum sobre o conteúdo mínimo ou essencial da autonomia local e favorecendo a aproximação dos diferentes sistemas nacionais¹⁹, constitui um referente necessário.

Por outro lado, o “caráter unificador das regras da União europeia acentua uma convergência que se exprime para além do mais na exigência democrática do funcionamento das coletividades, no exercício das suas competências e [na utilização dos] meios financeiros que lhe são atribuídos”^{20 21 22} e no postular “que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade”²³. Há, pois, que pensar no quadro da “emergência de um direito comum de autonomia territorial” e considerar as “reformas de descentralização e de regionalização nos diferentes Estados europeus e as iniciativas adotadas no seio da União europeia e do Conselho da Europa”²⁴.

1. A dimensão ótima na reorganização territorial autárquica

Nicole Belloubet-frier, num texto com o título “Vers un modele européen d’administration locale?”, em 2007, destacava que existia, mesmo não sendo “a relação entre a dimensão e a eficácia ... unívoca”, uma tendência, nos “movimentos de

¹⁹ Schöndorf-haubold, Bettina, “L’émergence d’un droit commun de l’autonomie territoriale en Europe”, *Revue française d’administration publique* 1/2007 (nº 121-122), pp. 69 e 70, in URL: www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2007-1-page-203.htm.

²⁰ Belloubet-frier, Nicole, “Vers un modèle européen d’administration locale?”, *Revue française d’administration publique*, n.º 121-122, 2007/1-2, p. 29 (tradução do original).

²¹ O Relatório explicativo da Carta de autonomia local sublinha que a legislação europeia pode dispor sobre a aplicação de “específicas medidas por um dado nível de administração” – <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/122.htm> (acesso último em 08-08-2012).

Os fundos estruturais e outros instrumentos financeiros europeus com vocação regional assim como a política regional da UE tem maior eficácia sobre as autoridades administrativas infraestatais do que o Conselho da Europa com as suas “referências, normas ou instrumentos jurídicos”, de acordo com o *Etude sur l’état actuel de la régionalisation et les perspectives de développement de l’autonomie régionale dans les Etats membres du Conseil de l’Europe*, da Chambre des régions, 14^e Session Plénier CPR(14)6REPADD 15-05-2007, Rapport Commission Institutionnelle, Jean-Claude Van Cauwenberghe, Belgique, (R, SOC), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1138937&Site=CM>.

²² Regista Pierre-Yves Monjal, em 2009, que “[q]uase 70% da regulamentação comunitária é aplicada pelo nível local” – “Les collectivités territoriales et le droit communautaire: un droit à risque? Remarques sur l’instabilité du droit français des contrats publics d’affaires à travers l’exemple des conventions de maîtrise d’ouvrage déléguée (loi MOP de 1985)”, *Revue trimestrielle de droit européen*, Avril / Juin 2009, nº 2, p. 287.

²³ Cf. § do preâmbulo do Tratado da União Europeia (“Resolvidos a continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade”. De acordo com o *Rapport d’Information da Commission des Lois Constitutionnelles*, de 22.2.2006, intitulado *De la Législation et de l’Administration Générale de la République sur l’équilibre territorial des pouvoirs*, destaca precisamente que o preâmbulo do Tratado “en donne une conception exigeante et très favorable à l’initiative locale, en organisant les compétences selon la proximité des lieux de pouvoir avec les citoyens” – http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2881.asp#P355_30296 (06-08-2012).

²⁴ Bettina Schöndorf-haubold, “L’émergence d’un droit commun de l’autonomie territoriale en Europe”, cit., p. 203.

reestruturação territorial” (por exemplo, na Suécia e na Dinamarca), para diminuir “o número das unidades territoriais de base e as colocar em condições de fornecer o tipo e nível de serviços de que os cidadãos carecem”²⁵.

Na “reforma dos limites territoriais e/ou da estrutura”²⁶ das autarquias, está em causa, essencialmente: i) a dimensão e, portanto, o número das autarquias e, inerentemente, a relação entre a quantidade de população e os recursos disponíveis²⁷; ii) e a função e as atribuições de cada nível e unidade autárquica²⁸.

Os critérios principais para determinar dimensão e, portanto, ao número das autarquias são os seguintes:

- a) O critério da “qualidade da democracia local”, da democracia representativa e da democracia enquanto prática institucional e prática cívica; embora não seja reconhecida uma relação unívoca entre a dimensão das autarquias e essa qualidade^{29 30};

²⁵ “ Quel rapport y-a-t-il entre la France et ses 36 000 communes et la Suède qui affiche un peu moins de trois cent unités territoriales de base ou, mieux encore le Danemark qui depuis 2007 présente moins de cent communes d’une population moyenne de plus de 50 000 habitants? Même si le rapport entre la taille et l’efficacité n’est pas univoque, des mouvements de restructuration territoriale sont à l’œuvre pour diminuer le nombre des unités territoriales de base et les mettre en capacité de fournir le type et le niveau de services dont les citoyens ont besoin. Dans les pays de l’est, des réformes récentes ont été engagées afin de faciliter la décentralisation financière et de compétences vers des collectivités locales moins nombreuses” – Belloubet-frier, Nicole, “Vers un modèle européen d’administration locale?”, cit., p. 14.

²⁶ Na expressão do preâmbulo da *Recommandation Rec(2004)12 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux processus de réforme des limites territoriales et/ou de la structure des collectivités locales et régionales*, adotada pelo Comité dos Ministros em 20-10-2004, aquando da 900.^a reunião dos Delegados dos Ministros, in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=784227&Site=COE>.

²⁷ Cf. nota 2 do ponto A., I.1., da Recomendação Rec(2004)12.

²⁸ – Beermann, Jack M., “The Law and Politics of Local Government in the United States”, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, cit., p. 347.

²⁹ Assim, por exemplo, se as grandes autarquias podem ter a vantagem da economia de escala, para além de um certo ponto, a sua dimensão pode afetar a eficácia e a eficiência da sua ação. Também não há uma relação unívoca entre a dimensão e a qualidade da democracia local e regional, sendo em geral melhor a participação individual, essencialmente através das eleições, nas autarquias pequenas e mais reduzida a participação associativa – ponto A., I.1.º, n.º 6, alíneas e) e f), da *Recommandation Rec(2004)12*.

³⁰ “As paróquias dão aos cidadãos voz no processo de decisão democrático” – 3.3.4, n.º 121 do Relatório do Comité de Monitorização, citado.

- b) A ponderação de que a população³¹ não está “uniformemente repartida sobre o território e que as condições económicas [neste] variam”, havendo que assegurar quer a coesão³² quer a equidade entre as populações³³.
- c) A consideração da “repartição das competências entre os níveis de administração, o grau de autonomia financeira e a existência de sistemas de perequação financeira”^{34 35};
- d) A capacidade de “fornecer o tipo e o nível de serviços de que os cidadãos têm necessidade”³⁶, na perspetiva da “igualdade social”³⁷;
- e) O critério da exigência de “integridade ética e de transparência de exercício das competências das colectividades locais”³⁸.

³¹ A “dimensão populacional” de certos municípios e freguesias não é “incompatível com uma gestão minimamente eficiente” – Casalta Nabais, “A Autonomia Financeira das Autarquias Locais”, in 30 Anos de Poder Local, cit., p. 155.

³² A descentralização dos serviços “deve respeitar os princípios da coerência e da unidade de aplicação das políticas públicas em benefício do conjunto dos cidadãos, da coordenação e da solidariedade territorial” – ponto II.2., al. b., da *Recommandation CM/Rec(2007)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les services publics locaux et régionaux*, adotada em 31-01-2007, aquando da 985.ª reunião dos *Délégués des Ministres* (disponível in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089725&Site=COE>).

³³ Ponto A., III, 1.º, n.º 28, da *Recommandation Rec(2004)12*, citada: “Lorsque la population n'est pas uniformément répartie sur le territoire et que les conditions économiques varient, la possibilité devrait être considérée d'appliquer des solutions différenciées de sorte que: – les mêmes niveaux d'administration locale et régionale ne soient pas obligatoires partout dans l'Etat; // – les compétences des collectivités locales et régionales du même niveau puissent varier; // – les relations institutionnelles des collectivités locales et régionales du même niveau puissent varier.”

³⁴ Ponto A., I.1.º, n.º 6, alínea b), da *Recommandation Rec(2004)12*; e considerando 42 da *Recommandation Rec(2005)1 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales*, adotada em 19-01-2005, aquando da 912.ª reunião *Délégués des Ministres* (disponível in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812119&Site=COE>).

La péréquation peut être réalisée par des apports financiers d'une autorité supérieure (péréquation verticale) ou par la redistribution des ressources fiscales locales, notamment si elles sont recouvrées par les administrations de l'État (péréquation horizontale) ou par une combinaison des deux systèmes.

³⁵ José Casalta Nabais observa que as freguesias situadas “na sede da autarquia municipal, sobretudo quando se trata de cidades ou centros urbanos importantes (...) servem basicamente como estruturas de desconcentração (personalizada) dos serviços municipais...”, advogando a extinção das freguesias urbanas e o “reforço das atribuições e competências das freguesias rurais” – “A Autonomia Financeira das Autarquias Locais”, cit., p. 130. Bem assim, observa que a dimensão dos municípios “cada vez menos se coaduna com a realização de importantes interesses públicos” – *idem*, p. 155.

³⁶ Cf. ponto A., I.1.º, n.º 5, da *Recommandation Rec(2004)12*.

O “nível de satisfação quanto às prestações de serviços e sobre a credibilidade e a sensibilidade dos poderes locais/regionais são indicadores preciosos para determinar o nível ótimo” (ponto A., I.1.º, n.º 6, alínea b), da *Recommandation Rec(2004)12*).

³⁷ Jorge Miranda, “O Poder Local na Assembleia Constituinte”, cit., p. 181.

³⁸ Cf. artigo 1.º, n.º 5.2, do Protocolo da Carta europeia de autonomia local sobre o direito de participar nos assuntos das colectividades locais, de 16.11.2009 (disponível in <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Word/207.doc>); Cândido de Oliveira, António, “Democracia Local: a organização, os poderes e o funcionamento dos ‘Plenos do Concello’ na Galiza e das Assembleias Municipais no Norte de Portugal”, in *Direito Regional e Local*, n.º 05, janeiro/março 2009, p. 5 (como destaca o autor, “nos municípios demasiados pequenos há o risco de a proximidade entre as pessoas tornar a vida local marcada mais pelas relações pessoais do que pelas relações ligadas ao

A Lei n.º 22/2012, de 30.5, que define o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, pondera sobretudo duas directivas: i) a Preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais^{39 40}; ii) e o critério da viabilidade económica, com ponderação da consistência populacional das autarquias e da necessidade de promoção de economias de escala⁴¹ (*maxime*, quanto à suficiência e valia dos serviços que podem ser prestados)^{42 43}. Para os termos da consideração do primeiro, é essencial a pronúncia da assembleia municipal, porque melhor posicionada para fazer esta avaliação⁴⁴ dentro dos parâmetros fixados relativos, designadamente, ao número da população, o seu carácter urbano ou rural das freguesias, assim como o seu grau de desenvolvimento⁴⁵.

2. A necessidade de unidades territoriais intermédias entre o nível local e o nível estadual

A reforma da organização territorial autárquica, do número e dimensão das freguesias e municípios e das suas atribuições e competências recoloca a questão da necessidade de unidades territoriais intermédias agregadoras⁴⁶, de um nível imediatamente abaixo do Estado que assegure a coordenação daquelas e receba atribuições⁴⁷ que, de acordo com

bem comum ...”); e Mattarella, Bernardo Giorgio, “La nuova disciplina di incentivo e sanzioni nel pubblico impiego”, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2009, 4, p. 948 (“...ao nível descentralizado, onde é mais evidente a identificação entre trabalhadores e eleitores e onde os vértices políticos das administrações estão particularmente expostos à sua pressão, os problemas entre política e administração determinam as maiores disfunções na contratação coletiva”).

³⁹ Cf. artigo 3.º, alínea a).

⁴⁰ Jorge Miranda destaca o território como um “elemento definidor dos interesses municipais, locais e regionais”, observando que “[a] circunscrição aparece como fator determinante da formação e da subsistência do agregado (o que, todavia – continua –, tão pouco quer dizer que seja da essência ou parte constitutiva da autarquia ou da comunidade regional)” - ponto XIII da anotação ao artigo 6.º da CRP, in Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2.ª edição, revista, atualizada e ampliada, p. 146; e, também do autor, Jorge Miranda, “O Poder Local na Assembleia Constituinte”, cit., p. 18. Neste sentido, também, Acórdão do TC n.º 709/97, de 10-12-1997, processo n.º 532/97 (: “É comumente sabido que as autarquias locais são tidas como pessoas colectivas de população e território, motivo pelo qual este último é, a todos os títulos, um elemento essencial estrutural dessas pessoas colectivas”), in DR. I Série, n.º 16, de 20-01-1998, p. 195. Ver, ainda, designadamente, Vital Moreira e Fernanda Paula Oliveira, “Podem as Assembleias Municipais Reprovar Reiteradamente o Orçamento Municipal?”, *Scientia Iuridica*, T. LI, 2002, n.º 294, pp. 429 e 449.

⁴¹ Sem viabilidade económica, funcionam contra as próprias populações.

⁴² Cf. artigo 2.º.

⁴³ Critério este que põe em causa a atendibilidade dos localismos na criação dos municípios. Joaquim Freitas Rocha afirma que “a delimitação geográfica das autarquias existentes motiva-se menos por critérios económico-financeiros e mais por critérios de natureza histórico-política, o que arrasta a consequência de que existem benefícios e custos externos ao seu âmbito geográfico” – “A Reforma do Sistema de Financiamento Local”, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, Coordenação de António Cândido de Oliveira, 2007, p. 61

⁴⁴ Cf. artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 22/2012, de 30.5.

⁴⁵ Cf. artigos 4.º a 8.º da Lei n.º 22/2012, de 30.5.

⁴⁶ Considerandos 146 e segs. da *Recomendação 323 (2012)*, citada.

⁴⁷ Cf. artigo 253.º da CRP: “administração de interesses comuns” e prossecução de atribuições e competências que a lei lhes confira.

o princípio da subsidiariedade⁴⁸, não sejam de atribuir ao nível o mais próximo do cidadão mas a um nível superior, cujo âmbito de atuação seja necessária⁴⁹ e/ou seguramente “mais eficaz”⁵⁰.

Há duas formas de obter o nível intermédio: i) através do associativismo autárquico, facultativo ou obrigatório⁵¹; ii) ou através de regiões administrativas⁵². Sendo diferente a respectiva natureza jurídica⁵³, associada a esta diferença o que sobressai é a eleição directa dos órgãos da região. Esta tem vocação para estabelecer uma tripla articulação⁵⁴ ⁵⁵: i) a articulação da ação das autarquias de grau inferior⁵⁶; ii) e a articulação dos serviços desconcentrados dos diferentes serviços ou entes de raiz estadual⁵⁷; iii) a

⁴⁸ O princípio da subsidiariedade convoca a relação entre dois ou mais sujeitos, nos termos da qual a “substituição, total ou parcial, do sujeito subsidiário ao subsidiado se justifica se e só se o resultado desta substituição total ou parcial é melhor (ou se preveja que seja melhor) do que resulta ou resultaria da substituição” (pp. 10 e 11), valorando a “dimensão e os efeitos da acção” prevista face aos objetivos estabelecidos (p. 8) – Rescigno, Giuseppe Ugo, “Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali”, *Diritto Pubblico*, 1/2002.

⁴⁹ “Muitos problemas transcendem os limites municipais e podem ser demasiado complexos ou despendiosos” – Beermann, Jack M., “The Law and Politics of Local Government in the United States”, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, cit., p. 346.

⁵⁰ Belloubet-frier, Nicole, “Vers un modèle européen d’administration locale?”, cit., pp. 10 e 15, Oliveira Martins, Margarida Salema d’, *O Princípio da Subsidiariedade em Perspetiva Jurídico-Política*, Coimbra Editora, 2003, pp. 445 e 446, e Brisson, Jean-François, “Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l’État et les collectivités locales”, *AJDA* n.º 11/2003, 24 mars 2003, p. 531.

⁵¹ Pacheco Amorim, João, “Breves reflexões sobre os novos regimes das Associações de Municípios e das áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto”, *Revista de Direito Público e Regulação*, n.º 2, julho de 2009, p. 83 (destaca que a associação de municípios constitui “uma nova instância de poder local não supramunicipal mas intermunicipal, mais concretamente uma forma jurídica de cooperação intermunicipal”), e Casalta Nabais, José, “A Autonomia Financeira das Autarquias Locais”, in 30 Anos de Poder Local, cit., p. 129.

⁵² As regiões “correspondem ao nível territorial infra-estadual mais elevado” – Schöndorf-haubold, Bettina, “L’émergence d’un droit commun de l’autonomie territoriale en Europe”, cit., p. 5.

⁵³ No caso das associações de municípios, trata-se de “pessoas coletivas públicas derivadas, secundárias e eventuais – por confronto com os municípios que as compõem, que são as pessoas coletivas originárias, primárias e necessárias que as legitimam e suportam” – Pacheco de Amorim, “Breves reflexões ...”, cit., p. 84 – e de fins específicos (p. 85); Amorim, Carlos de Abreu, “Aspetos Territoriais do PRACE (antecedentes e contratempos)”, 30 Anos de Poder Local, cit., pp. 323 e 324.

⁵⁴ Brondel, Séverine, “Plus de pouvoirs pour les préfets de région”, *AJDA* n.º 18/2004, 10 mai 2004, p.948, e Jacas, J. Ferret, “La reforma de la Administración Local”, *Revista de Administración Pública*, septiembre-diciembre (2007), núm. 174, p. 285 (“...la condición de autonomía intermunicipal del ente intermedio se pierde en los casos en que la función la realiza un ente que no tiene carácter local y no tiene su origen en las elecciones locales”).

⁵⁵ Por referendo de 08-11-1998, foi rejeitado em referendo “o modelo regional” decorrente da Lei n.º 19/98, de 12.04. Sobre este, ver, v.g., António Marino Gonçalves Coelho, com a colaboração de Elisabete Ramalho, “Reflexão sobre a reforma da Administração Pública neste fim de século”, in *Reformar a Administração Pública: Um Imperativo*, Forum 2000, Renovar a Administração, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, p. 191.

⁵⁶ Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, *Descentralização, Regionalização e Reforma*, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998, p. 31 (a regionalização deve “desenvolve[r] as articulações entre os vários níveis da Administração Pública”).

⁵⁷ A Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, em 1998, destacou que os serviços desconcentrados não tinham “qualquer mecanismo de coordenação entre

articulação da “ação estratégica do Estado” com a das autarquias locais^{58 59}. Na previsão da Recomendação 34-1997-1 do Congresso dos poderes locais e regionais da Europa sobre o projeto de Carta europeia de autonomia regional⁶⁰, os poderes da região devem permitir-lhe a “adoção e o exercício de uma política própria” e “a execução ao nível regional de tarefas que relevam das competências nacionais”.

No quadro da opção pela primeira, o que está em causa é, sobretudo, o reforço das atribuições das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais, assim como, quanto a estas, o seu redimensionamento^{61 62}. O Livro Verde, como destacado no Relatório do Comité de Monitorização (2012), citado, pretende o reforço das “estruturas intermunicipais e metropolitanas”, o que, segundo o mesmo relatório tornará no futuro “mais difícil ou quase impossível” a “implementação de regiões administrativas”⁶³. O objetivo para ser, pois, mais do que a mera definição de um “quadro institucional da

si” e não existirem “formas de tutela horizontal dos serviços desconcentrados”, o que permanece atual. Propôs a “reorganização da Administração Periférica do Estado em função do modelo regional” (p. 24 e p. 34) – Descentralização, Regionalização e Reforma, cit., p. 23; no mesmo sentido, Amorim, Carlos de Abreu, “Aspetos Territoriais do PRACE ...”, cit., pp. 325 e 326.

⁵⁸ Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Descentralização, Regionalização e Reforma, cit., p. 34.

⁵⁹ A existência de vários níveis territoriais obriga a redefinir a relação entre si do nível local, do nível regional e do nível estadual. A questão das formas de relacionamento entre o Estado e as autarquias ou coletividades territoriais, que tem expressão em um de três modelos: o modelo da “representação linear” – no qual o Estado relaciona-se com a região e esta organiza as suas relações com as “autoridades locais presentes no seu território” –, o modelo de “representação em estrela” – no qual o Estado é o centro de várias relações distintas e bilaterais com cada um dos níveis territoriais – e o “modelo de representação mista ou com duas faces” – no qual “a participação das autoridades locais concretiza-se pela existência de relações com as regiões, por um lado, e com o Estado, por outro lado” –Vandelli, Luciano, “Formes et tendances des rapports entre Etats et collectivités territoriales”, in *Revue française d’administration publique*, 1/2007 (nº 121-122), pp. 33 a 35 (disponível in <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2007-1-page-19.htm> - 20-08-2012).

⁶⁰ Cf. artigo 4.º, n.º 4, in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=845439&Site=COE>.

⁶¹ O Documento Verde, citado, p. 29, fixa como objetivo a “[d]iscussão sobre a eventual redefinição da composição das CIM (base NUT III), numa lógica de dimensão e identidade territorial”.

⁶² *Commission pour l’avenir de la décentralisation; Mauroy, Pierre (présidé par) – Refonder l’action publique locale: rapport*, Paris: La Documentation française, 2000, p. 34 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004001812/index.shtml> (“Au Portugal, l’échec du référendum sur la régionalisation n’empêche pas le Gouvernement et le Parlement de rechercher les moyens de mettre en place un troisième niveau de collectivité locale qui leur paraît indispensable” (03-07-2012).

⁶³ Considerando 156 do Relatório de Monitorização, citado.

cooperação inter-autárquico”, a que se refere a Recomendação 221 (2007) do Congresso dos poderes locais e regionais^{64 65}.

No entanto, há problemas organizativos ligados à fonte da sua legitimidade que se colocam⁶⁶. A questão é, no essencial, a de saber que atribuições lhe podem ser cometidas sem prejuízo para a prossecução eleitoralmente legitimada das atribuições municipais⁶⁷ ou qual é a sua estrutura organizativa que acautela tal legitimidade com esse reforço de atribuições⁶⁸; se o associativismo municipal se traduz em estruturas suficientemente transparentes e públicas para garantir a gestão dos assuntos e interesses das respectivas populações⁶⁹; e se as relações financeiras em que assenta permitem o exercício das suas competências e a prestação de contas⁷⁰.

Noutro plano, são de referir os agrupamentos europeus de cooperação territorial, cujos membros podem ser os Estados-Membros, as autoridades regionais, as autoridades locais, os organismos de direito público⁷¹ e as associações constituídas por entidades pertencentes a uma ou mais destas categorias⁷². Visam atalhar às “dificuldades que os

⁶⁴ Adotada em 30-05-2007, na 14.ª Sessão plenária, disponível in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1133903&Site=CM> (12-07-2012).

Apresenta esta cooperação como dotada de vantagens comparativamente com “a fusão de autarquias”, por esta poder colidir com as “tradições das populações locais”, e com a privatização dos serviços públicos, por esta nem sempre compensar “a falta de estruturas públicas de gestão e de decisão sobre os assuntos locais”.

⁶⁵ Na Recomendação 323 (2012), adotada na 22ª Sessão, em 20-03-2012, sobre “A democracia local e regional em Portugal”, o Congresso dos poderes Locais e Regionais, observou que Portugal precisava de “melhorar a interação institucional entre aqueles dois níveis [local e regional] e o nível estadual”.

⁶⁶ Caupers, João, “Divisão administrativa e órgãos regionais”, in *Direito Regional e Local*, n.º 08, Outubro/Dezembro 2009, pp. 4 e 5.

⁶⁷ Segundo Pacheco de Amorim, “não dispõem (não podem dispor) estas entidades, à partida, e em rigor, de atribuições (matérias) subtraídas pela via legislativa aos municípios que as compõem” – “Breves reflexões sobre os novos regimes das Associações de Municípios e das Áreas Metropolitanas”, cit., p. 87.

O Documento Verde, citado, p. 29, prevê que Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto recebam, não só “um conjunto de competências tanto do Poder Central como [também] do Poder Local, designadamente em áreas sensíveis como os Transportes, Reabilitação Urbana, Águas, Saneamento e Gestão de Resíduos, em busca de maior eficiência e novas economias de escala”.

⁶⁸ O Documento Verde, citado, p. 27, fixa o objetivo do “[a]profundamento da legitimidade e do controlo democrático das Comunidades Intermunicipais e das Áreas Metropolitanas”.

⁶⁹ Ou se não prejudica, relativamente aos municípios não aderentes a comunidades intermunicipais, como destaca Licínio Lopes, a “relação institucional com os órgãos do Estado gestores do QREN e da elegibilidade de projetos com vista à contratualização de financiamentos” – “O regime das Comunidades Intermunicipais: mais um caso exemplar de degradação da autonomia municipal”, in *Revista de Direito Público e Regulação*, CEDRIPE, 2009, n.º 2, pp. 9 a 17, *maxime*, p. 15.

⁷⁰ Brondel, Séverine, “La Cour des comptes veut améliorer et rationaliser l’intercommunalité”, *AJDA*, n.º 40/2005, 28 novembre 2005, p. 2204.

⁷¹ Na aceção do segundo parágrafo do ponto 9) do artigo 1.º da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços – artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento.

⁷² Cf. artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT).

Estados-Membros e, em particular, as autoridades regionais e locais têm de enfrentar para executar e gerir ações de cooperação territorial no quadro de legislações e procedimentos nacionais diferentes”^{73 74}.

3. A autonomia institucional democrática das autarquias locais

Sem afetar a sua soberania e unidade, a autonomia local é expressão da limitação jurídica e do “caráter pluralista” do Estado⁷⁵, de um Estado descentralizado, cuja estrutura “aponta para uma dinâmica de autonomia, isto é, de liberdade de auto-organização de autodeterminação”⁷⁶, ou que “inclui os elementos centrais principais da autonomia institucional e democrática”^{77 78}.

3.1. A composição dos órgãos autárquicos e formas de inter-relação

Nos termos da Carta Europeia de Autonomia local, esta autonomia deve ser exercida “por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal” e pode “dispor de órgãos executivos que respondem perante eles”^{79 80}.

Neste quadro, será de:

- a) Afastar os elementos de democracia orgânica, traduzidos na existência de membros por inerência nas assembleias municipais (artigo 251.^{o81})⁸²; ou

⁷³ Considerando (2) do preâmbulo do Regulamento (CE) n.º 1082/2006.

⁷⁴ Cf. artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1082/2006.

⁷⁵ Baptista Machado, ., Participação e Descentralização, cit., pp. 97 e segs.

⁷⁶ Baptista Machado, Participação e Descentralização, cit., p. 102.

⁷⁷ Belloubet-frier, Nicole, "Vers un modèle européen d'administration locale?", cit., p. 7 (L'autonomie locale recherchée est partout corrélée à la décentralisation dont la traduction juridique regroupe les principaux éléments de l'autonomie institutionnelle et démocratique).

⁷⁸ Jorge Miranda, “O conceito de poder local”, cit., pp. 318 e 319; e José de Melo Alexandrino, “O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional?”, in *Direito Regional e Local*, n.º 05, janeiro/março 2009, p. 19.

⁷⁹ Cf. artigo 3.º, n.º 2.

⁸⁰ O projecto anexo à *Recommandation 34-1997-1 du congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale*, relativamente aos órgãos da regiões prevê que as regiões “devem ser dotadas de uma assembleia representativa e de um órgão executivo, sem prejuízo das diversas formas de participação dos cidadãos na tomada de decisão”(artigo 12.º, n.º 1). A assembleia deve ser eleita por “sufrágio livre, secreto, directo e universal” (artigo 12.º, n.º 2). Quanto ao órgão executivo estabelece que, “[s]alvo no caso de eleição directa da população, o órgão executivo deve ser responsável perante a assembleia nas modalidades previstas no direito interno de cada Estado parte na presente Carta” (artigo 12.º, n.º 4).

⁸¹ “A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos directamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram”.

⁸² A Assembleia “é um fórum de representação dual”. A presença dos presidentes da junta de freguesia pode alterar o “perfil político da assembleia” e a maioria resultante das eleições ou a “natureza representatividade da assembleia para o eleitorado municipal no seu conjunto” (considerandos 49 e segs. do *Local and Regional Democracy in Portugal* - CG (10) 5 REV Part II). E o Relatório ora referido acrescenta: “Clearly this is not desirable as it may affect the political will of the municipality’s electorate

resultante das assembleias municipais no caso da assembleia regional (260.⁸³). Ou seja, a escolha de todos os membros das Assembleias municipal e regional deveria ser por eleição direta.

- b) Dar efetiva tradução ao comando da responsabilidade do executivo face ao órgão deliberativo⁸⁴, à luz do artigo 3.º, n.º 2, da Carta Europeia de Autonomia Local e do artigo 239.º da Constituição^{85 86}.

Nesta sede, as propostas, no plano interno, têm sido no sentido da atribuição às assembleias municipais de efectivos poderes de fiscalização, de investidura – com apreciação da proposta de composição da câmara e do programa de acção, apresentados pelo presidente da câmara municipal – e de destituição, pela votação de moções de censura^{87 88}.

and may also affect the work of the assembly and the municipality as a whole. The rapporteurs take the view that further thought should be given by the Portuguese authorities in co-operation with local authorities' representatives to how such situations could be avoided".

Sobre o efeito artificial que tem sobre o número de membros da assembleia municipal a integração dos presidentes da junta de freguesia e a aferição do número de membros eleitos diretamente pelo número de membros da câmara municipal, ver António Cândido de Oliveira, "Democracia Local: a organização, os poderes e o funcionamento dos 'Plenos do Concelho' na Galiza e das Assembleias Municipais no Norte de Portugal", in *Direito Regional e Local*, n.º 05, janeiro/março 2009, pp. 9 e 10.

António Barbosa de Melo explica que a composição da assembleia municipal se fica a dever: i) à preocupação de que "pudesse ser um órgão regulador da vida municipal com alguma independência face aos partidos políticos"; ii) à ideia "[d]e que o município é o conjunto das suas freguesias, tomadas como unidades parcelares, ... uma unidade plural" em cujo órgão deliberativo "devem estar igualmente representadas todas as freguesias" – "O Poder Local na Constituição da República Portuguesa em 1976", cit., p. 24.

⁸³ A assembleia regional é o órgão deliberativo da região e é constituída por membros eleitos directamente e por membros, em número inferior ao daqueles, eleitos pelo sistema da representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt, pelo colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição directa."

⁸⁴ Local and Regional Democracy in Portugal – CG (10) 5 REV Part II, in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=891571&Site=COE> (21-07-2012).

⁸⁵ Cf. artigo 239.º, n.º 1, da CRP: "A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável."

⁸⁶ Vital Moreira e Fernanda Paula Oliveira destacam o poder de decisão das assembleias municipais em relação ao plano de atividades e ao orçamento municipal – "Podem as Assembleias Municipais Reprovar Reiteradamente o Orçamento Municipal?", cit., p. 432, e Jorge Miranda, "O Poder Local na Assembleia Constituinte", cit., pp. 188 e 189. Ver também Montalvo, António Rebordão, "A Carta Europeia da Autonomia Local e o Sistema de Governo Local", *Revista de Administração Local*, julho /agosto 2009, ano 32, p. 357.

O Congresso dos Poderes Locais e Regionais, no anexo 2 à *Recommendation 228 (2007) Projet de protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale*, que contém o projeto de relatório explicativo, no comentário ao artigo 3.º, destaca que, mesmo caso de eleição direta do executivo autárquico, a lei deve assegurar "um mínimo de instrumentos de controlo"daquele, isto é, "o conselho ou assembleia em causa devem ter a palavra preponderante nos assuntos mais importantes para a coletividade, entre os quais o orçamento".

⁸⁷ Vital Moreira e Fernanda Paula Oliveira, "Podem as Assembleias Municipais Reprovar Reiteradamente o Orçamento Municipal?", cit., pp. 429 e 448.

⁸⁸ António Rebordão Montalvo destaca que, impondo a Carta Europeia de Autonomia Local a responsabilidade do executivo perante um órgão deliberativo e que embora a possibilidade de demissão pela Assembleia seja a forma que melhor concretiza essa responsabilidade, não é a única – "A Carta

Por outro lado, é mencionada a necessidade de esclarecer o papel e a responsabilidade do presidente da câmara municipal⁸⁹, surgindo este como o cabeça da lista mais votada para a assembleia municipal e com poderes para atribuir pelouros, indicar quais os vereadores a tempo inteiro ou tempo parcial, assim como definir o respetivo plano de acção⁹⁰.

Outra proposta é no sentido de o presidente da câmara ser eleito por sufrágio direto e os restantes membros do executivo serem eleitos pela assembleia, o que reforça o “órgão que deve assegurar a representação local, sem diminuir o peso político do executivo”⁹¹.

É de destacar, no entanto, que o Comité de Monitorização do Congresso dos poderes locais e regionais do Conselho da Europa, no seu relatório de 29-03-2012, citado, considerou que a reestruturação da composição dos órgãos colegiais executivos com a redefinição da representação das diferentes forças políticas de acordo com o modelo parlamentar pode não ser adequado para o governo local⁹².

3.2. O direito de participação como “reconhecimento de autonomia”

O “reconhecimento de qualquer direito de participação é do mesmo passo reconhecimento de autonomia” (Baptista Machado)⁹³, de expressão da vontade dos cidadãos relativamente à “vida administrativa local” e de representação dos seus interesses nos “projetos, programas ou medidas que possam afetar os ... interesses das respetivas populações”⁹⁴.

Os “procedimentos de participação da população ... podem incluir os procedimentos de consulta, os referendos locais e as petições”, a “resposta a reclamações e sugestões”, o

Europeia da Autonomia Local e o Sistema de Governo Local”, cit., p. 358.

⁸⁹ Caupers, João, “Divisão administrativa e órgãos regionais”, in *Direito Regional e Local*, n.º 08, Outubro/Dezembro 2009, p. 8.

⁹⁰ Sobre as vantagens e os inconvenientes da eleição direta do executivo (entre os quais, o “enfraquecimento do papel do conselho [ou assembleia] representativo” – *Recommandation 151 (2004) sur les avantages et les inconvénients de l’élection directe de l’exécutif local sur la base des principes de la Charte européenne de l’autonomie locale*, do Congresso dos poderes locais e regionais, in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=815753&Site=Congress...> (20-07-2012).

⁹¹ “A Carta Europeia da Autonomia Local e o Sistema de Governo Local”, cit., p. 364.

⁹² Cf. ponto 3.3.4, n.º 123 do relatório: “Concerning the restructuring of the membership of executive councils, the refocusing of the representation of political representatives according to a parliamentary model might not be appropriate for local governance (...) If the opposition members were excluded from the executive body, the institutional relationship between the local executive and local assembly would change, most probably resulting in more frequent conflict.”

⁹³ Participação e Descentralização ..., cit., p. 56.

⁹⁴ Participação e Descentralização ..., cit., pp. 55 e 57.

acesso aos “documentos públicos detidos pelas autarquias”⁹⁵ e a iniciativa popular relativamente à deliberação dos órgãos representativos^{96 97}. Inclui, igualmente, como “expressão funcional” da democracia, a aproximação das autarquias às pessoas enquanto fornecedoras de serviços^{98 99}.

Mas há também que considerar a participação das autarquias nos processos de decisão nacionais. As “autarquias locais devem ser consultadas, na medida do possível, em tempo útil e de modo adequado, durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que diretamente lhes interessem”¹⁰⁰. A participação deve envolver a consulta “previamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais”¹⁰¹, a consulta das autarquias abrangidas relativamente à integração num “organismo específico de cooperação” inter autárquico (como as comunidades intermunicipais)¹⁰², a representação em estruturas orgânicas¹⁰³ e/ou em procedimentos dos “órgãos legislativos e administrativos” e em “procedimentos de concertação ou de

⁹⁵ Cf. artigo 2.º do Protocolo adicional à Carta europeia de autonomia local sobre o direito de participação nos assuntos das autarquias locais; e artigo 3.º, n.º 2, 2.ª parte, da Carta Europeia de Autonomia local. Esta menciona “o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo ou a qualquer outra forma de participação direta dos cidadãos permitida por lei”

⁹⁶ Jorge Miranda, “O Poder Local na Assembleia Constituinte”, cit., p. 189.

⁹⁷ Carla Amado Gomes defende, relativamente ao referendo local, que “a pronúncia prévia obrigatória do Tribunal Constitucional e os critérios extremos por que se rege não o favorece” - “O referendo local: síntese problemática”, *maxime*, ponto 9 (disponível in <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/351-190.pdf> - 25-07-2012). Sobre o referendo local, ver também Cláudia Viana, “O instituto do referendo local à luz da jurisprudência constitucional”, in *Direito Regional e Local* n.º 05, Janeiro/Março 2009, pp. 28 a 36, *maxime*, p. 36, a qual defende a fiscalização preventiva obrigatória do referendo local “como geradora de uma segurança e certeza jurídicas que se afiguram indispensáveis para uma das mais importantes manifestações da democracia local”.

Na decisão do Tribunal Administratif de Rennes, 07-10-2003 e 11-09-2003, Assoc. de défense du site de Lancieux et de la baie du Beausseis, n.º 03-2544 e 03-3077, o Tribunal apreciou a recusa, pelo conselho municipal, da realização de referendo solicitada por iniciativa dos cidadãos eleitores relativa à construção de um centro náutico. Ver o caso e o comentário de Xaviwe Braud, “La commune est-elle tenue d’organiser un référendum-aménagement en cas de demande d’un cinquième des électeurs?”, *Droit Administratif*, 43^e année, n.º 1, janvier 2004, pp. 21 a 23

⁹⁸ Belloubet-frier, Nicole, “Vers un modèle européen d’administration locale?”, cit., p. 34.

⁹⁹ De que o *e-government* é um instrumento facilitador – ponto A., I.I.º, n.º 6, alínea i), da *Recommandation Rec(2004)12*: “L’«e-gouvernement» peut avoir un effet sur le rapport entre, d’une part, la taille des collectivités locales et régionales et, d’autre part, les prestations de services et la qualité de la démocratie locale et régionale. Les nouvelles technologies ont tendance à requérir et à faciliter la coopération et une action commune sur une plus grande échelle. Parallèlement l’«e-gouvernement» permettra d’accroître les possibilités de participation des citoyens” (sublinhados nossos).

¹⁰⁰ Cf. artigo 4.º, n.º 6, da Carta Europeia de Autonomia Local.

¹⁰¹ Cf. artigo 5.º da Carta Europeia de Autonomia Local.

¹⁰² Ponto 11, alíneas vii. e ix. da Recomendação 221 (2007), do Congresso dos poderes locais e regionais, sobre o Quadro institucional da cooperação interautárquica.

¹⁰³ Incluindo em organismos ou entidades consultivas de representação dos residentes estrangeiros ao nível local – Convenção do Conselho da Europa sobre a participação dos estrangeiros na vida pública a nível local, de 5.2.1992, European Treaty Series, n.º 144, pp. 2 e segs.

consulta entre os órgãos do Estado” e as autarquias e entre aqueles e estruturas representativas destas^{104 105}.

A delimitação ou a modificação dos limites territoriais constitui expressão primeira dos interesses próprios das coletividades locais. A “consulta, direta ou indirecta”, é considerada, como tal, indispensável (artigo 240.º, n.º 1, da CRP e artigo 5.º da Carta Europeia de Autonomia Local)¹⁰⁶. Neste quadro, enquadra-se a participação das freguesias, câmara municipal e assembleia municipal no procedimento de reorganização administrativa do território das freguesias, respectivamente, pela emissão de parecer¹⁰⁷, de parecer ou proposta¹⁰⁸ e de pronúncia¹⁰⁹ sobre a reconfiguração das freguesias do município que propõem por aplicação dos objetivos, princípios e parâmetros de agregação fixados na lei¹¹⁰.

A participação das assembleias municipais no procedimento de reestruturação das freguesias integrantes dos municípios correspondentes, tem uma feição constitutiva, sendo, na expressão do Acórdão do TC n.º 384/2012, “muito mais do que o simples exercício do direito de audição em sede de procedimento legislativo”¹¹¹. Cabe-lhes, como destaca o Tribunal, “deliberar sobre a reorganização administrativa do território das freguesias, respeitando os parâmetros de agregação e considerando os princípios e

¹⁰⁴ Cf. artigo 9.º, n.º 2, do Projeto anexo à *Recommandation 34-1997-1 du congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale*.

¹⁰⁵ A título de exemplo, refira-se o Conselho Económico e Social (artigo 92.º, n.º 2, da CRP) conselho municipal de educação que é órgão interinstitucional de “coordenação e consulta, que tem por objetivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados ...” (artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15.1).

¹⁰⁶ E o seu artigo 5.º impõe que sejam “consultadas previamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais, eventualmente por via de referendo, nos casos em que a lei o permita”. Sobre o referendo das “modificações territoriais” autárquicos – Verpeaux, Michel, “Référéndum local, consultations locales et Constitution”, AJDA n.º 11/2003, pp. 543 e 544.

¹⁰⁷ Cf. artigo 11.º, n.º 4, da Lei n.º 22/2012, de 30.5: “As assembleias de freguesia apresentam pareceres sobre a reorganização administrativa territorial autárquica, os quais, quando conformes com os princípios e os parâmetros definidos na presente lei, devem ser ponderados pela assembleia municipal no quadro da preparação da sua pronúncia.”

¹⁰⁸ Cf. artigo 11.º, n.º 2, *idem*: “Sempre que a câmara municipal não exerça a iniciativa para a deliberação prevista no número anterior deve apresentar à assembleia municipal um parecer sobre a reorganização do território das freguesias do respetivo município.”

¹⁰⁹ Cf. artigo 11.º, n.ºs 1, 3 e 5, *idem*.

¹¹⁰ Cf. artigos 11.º, 2.º, 3.º e 6.º, *idem*.

¹¹¹ É-lhe possível elaborar um projeto concreto de reorganização administrativa, do qual virá “a resultar em caso de conformidade com os parâmetros estabelecidos na Lei n.º 22/2012 [de 30.5, que “aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica”], o novo mapa das freguesias em cada município”, sem prejuízo da decisão final da Assembleia da República – ponto II.8, § 1, do Acórdão do Plenário de 16.7.2012, processo n.º 477/12.

as orientações estratégicas definidas naquela lei, sem prejuízo das exceções consagradas nos seus artigos 6.º, n.ºs 3 e 4, e 7.º¹¹².

Entre as recomendações do Relatório do Comité de Monitorização à democracia local e regional em Portugal à luz da Carta Europeia de Autonomia Local de 29-03-2012, do Congresso das Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa destacam-se a de “melhorar os procedimentos de consulta, a de fixar em conjunto com as autoridades locais e regionais parâmetros de consulta”, assim como a “cooperação institucional”. Mais propõe que seja atribuída às associações de autarquias locais legitimidade para requerer ao tribunal constitucional a fiscalização da constitucionalidade por violação do artigo 6.º da CRP¹¹³, o que reforça o direito de que dispõem de acesso aos tribunais¹¹⁴ e de, nestes, poderem invocar a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, cuja oponibilidade das suas normas tem de ser aferida em concreto¹¹⁵.

4. A legitimidade pela imparcialidade da democracia local

4.1. O estatuto dos eleitos locais

“O estatuto dos representantes eleitos localmente deve assegurar o livre exercício do seu mandato”^{116 117}, isto é, o cumprimento da sua missão. O exercício empenhado e

¹¹² Podendo optar por não participar no procedimento de reorganização das freguesias, trata-se de uma decisão que compete, no exercício de competência que lhe é legalmente cometida, pelo que não pode referendar o exercício da competência, diferentemente no que se refere ao teor da pronúncia. Neste sentido, o TC considerou que a Assembleia Municipal de Barcelos não podia transferir a decisão de não participar no procedimento de reorganização das freguesias para as populações através de referendo – ponto II.11 do Acórdão do Plenário de 16.7.2012, processo n.º 477/12; e Ac. do Plenário do TC n.º 388/2012, de 25.7.2012, processo n.º 505/12.

¹¹³ Cf. ponto 4, n.º 171, do Relatório, citado. Também, na Recomendação 323 (2012), adotada na 22ª Sessão, sobre “La démocratie locale et régionale au Portugal”, o Congresso dos poderes Locais e Regionais, no ponto 5, alínea b), destacou “les associations qui représentent les intérêts des collectivités locales ne disposent pas d’un droit de recours direct devant la Cour constitutionnelle contre une décision ou une réglementation affectant l’un de leurs droits”, propondo que às “associations qui représentent les intérêts des collectivités locales un droit de recours direct devant la Cour constitutionnelle” ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC323\(2012\)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=Congress...](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC323(2012)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=Congress...) – 20-07-2012).

No sentido da “extensão às autarquias locais ...da legitimidade para requerer a fiscalização abstracta da constitucionalidade das leis violadoras da garantia constitucional da autonomia local”, José de Melo Alexandrino, “O défice de proteção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional?”, in *Direito Regional e Local*, n.º 05, janeiro/março 2009, pp. 20 e segs., *maxime*, p. 27.

¹¹⁴ De acordo com o artigo 11.º da Carta europeia de autonomia local, as autarquias locais “devem ter o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na legislação interna”.

¹¹⁵ “Les collectivités territoriales ne peuvent invoquer la Convention européenne des droits de l’homme dans un litige financier avec l’État”, Conclusões do Comissário do Governo Laurent Vallee, AJDA n.º 12/2003, 3 mars 2003, PP. 613 e segs.

¹¹⁶ Cf. artigo 7.º, n.º 1, da Carta Europeia de Autonomia Local.

¹¹⁷ Cf. artigo 12.º, n.º 5, da Carta Europeia de Autonomia Local: Por outro lado, “[o]s membros que compõem a assembleia representativa ou o órgão executivo não podem ser objeto de medidas do poder central que prejudique o livre exercício de funções que lhe são confiadas, salvo no quadro de um processo

descomprometido com interesses que lhe são alheios postula, para além da previsão do abono de remuneração adequada, a definição de um regime claro e preciso de incompatibilidades, o qual deve ser definido na lei, para que, acautelando o exercício imparcial das funções, não dissuada ou restrinja além do necessário o acesso ao seu exercício¹¹⁸.

O exercício livre do mandato reclama o não exercício cumulativo de outros mandatos políticos que deponha contra ou prejudique o cumprimento daquele¹¹⁹. A lei admite, sem prejuízo da previsão específica de incompatibilidade e de impedimento, a acumulação de cargo de eleito local, mesmo em regime de permanência, com o exercício de outras actividades, públicas ou privadas¹²⁰ – as quais devem comunicar, “quando de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao Tribunal Constitucional e à assembleia municipal, na primeira reunião desta a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas actividades não autárquicas”¹²¹.

O eleito local não deve ter ou exercer “funções, mandatos, profissões ou cargos que suponham um controlo sobre as suas funções de eleito”¹²² ou em que o exercício destas (funções de eleito) compreenda o controlo ou possibilidade de disposição sobre aquelas¹²³. Neste quadro, por exemplo, não é de admitir a acumulação dos respetivos mandatos

judicial”.

¹¹⁸ Cf. artigo 7.º, n.º 3, da Carta de autonomia local.

¹¹⁹ “Elected representatives shall not hold other political appointments where this prevents them from performing their functions as an elected representative” (artigo 11, § 2, do Código de conduta, citado).

¹²⁰ Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Estatuto dos Eleitos Locais.

¹²¹ Cf. artigo 3.º, n.º 2, da lei n.º 29/87, de 30/06, alterada pela lei n.º 52-A/2005, de 10/10.

¹²² É o caso dos cargos de “inspector-geral e os subinspectores-gerais de Finanças, o inspector-geral e os subinspectores-gerais da Administração do Território e o director-geral e os subdirectores-gerais do Tribunal de Contas” sob os quais impende inelegibilidade, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea h), da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14.08. No entanto, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do Estatuto dos Eleitos Locais, “[n]ão perdem o mandato os funcionários da administração central, regional e local que, durante o exercício de permanência, forem colocados, por motivos de admissão ou promoção, nas situações de inelegibilidade previstas na alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º e nas alíneas a) e b) [a) Os directores de finanças e chefes de repartição de finanças; // b) Os secretários de justiça] do n.º 1 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto.

¹²³ Cf. artigo 11.º, § 3: Nor shall they have or hold functions, elective mandates, occupations or official appointments which entail supervision of their own functions as an elected representative or which they themselves are supposed to supervise in their capacity as an elected representative.

com o de membros dos órgãos sociais de empresas ou sociedades participadas pelos municípios^{124 125}.

De acordo com o Código de conduta dos eleitos locais, citada, deve ser precluída a possibilidade de, após o termo do mandato, exercerem funções nas entidades públicas ou privadas com as quais estabeleceu relações contratuais durante o exercício das suas funções, de entidades que tenham sido criadas durante o exercício das suas funções ou em virtude deste exercício e de entidades sob o seu controlo durante esse exercício¹²⁶.

A garantia dos fundamentos democráticos” e do Estado de Direito constituem, na jurisprudência do TEDH, fins legítimos justificativos de restrições a direitos eleitorais de pessoa que “abusou gravemente de posição [ou cargo] público ou cuja conduta” atentou contra tais fins^{127 128}; ou de pessoa que se encontre em certa posição ou tenha certa qualidade que contenda com a prossecução dos interesses públicos dos cargos correspondentes¹²⁹. A sobrevigência de inelegibilidade parece postular a perda do respetivo mandato, mas a lei ao dispor noutro sentido, faz prevalecer o direito ao emprego ou o direito de acesso aos cargos públicos¹³⁰.

¹²⁴ Nesta medida, a interpretação do conceito de “funcionários que exerçam funções de direcção” em entes constituídos por autarquias locais e em entes em que elas detenham posição maioritária, na economia do artigo 7.º, n.º 1, alínea d), da LEOAL, por apelo ao conceito legal de funcionário, feita no Acórdão n.º 511/01, parece-nos insuficiente; havendo que determinar tal conceito à luz do imperativo constitucional de um exercício imparcial e transparente dos cargos públicos.

¹²⁵ No quadro da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, o presidente de órgão de gestão de entidade empresarial local – porque se trata de cargo executivo remunerado – não pode exercer funções nas câmaras municipais nem exercer mandato em assembleia municipal (artigo 47.º, n.os 1 e 2, da Lei n.º 53-F/2006); o presidente de órgão de gestão de entidade empresarial local é considerado titular de alto cargo público e exerce as suas funções em regime de exclusividade (artigos 3.º, n.º 1, alínea a), e 4.º da Lei n.º 64/93); a titularidade do cargo referido na conclusão anterior implica a incompatibilidade com quaisquer outras funções (artigo 4.º da Lei n.º 64/93), a qual não pode ser levantada ao abrigo do disposto nos n.os 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 64/93; o vogal de órgão de gestão de entidade empresarial local não se encontra abrangido pela alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 64/93.

¹²⁶ Cf. artigo 15.º (“Ban on securing certain appointments”) do Código de conduta dos eleitos locais, anexo à Recomendação 60 (1999), citada.

¹²⁷ Acórdão do TEDH de 06-01-2011, processo n.º 34932/04, caso Paksas v. Lituania.

128

O Código de conduta dos eleitos locais, no preâmbulo, enuncia como um dos seus pressupostos o seguinte: “Profondément interpellé par la multiplication des scandales judiciaires impliquant des responsables politiques en raison d'actes commis dans l'exercice de leurs fonctions et constatant que l'échelon local et régional n'échappe pas à ce phénomène.”

¹²⁹ Cf., v.g., artigos 50.º, n.º 3, e 270.º da CRP.

Sobre o assunto, José de Melo Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais”, in Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume IV (coordenadores Paulo Otero e Pedro Gonçalves, 2010, pp. 214 e segs.

¹³⁰ Por exemplo, de acordo com o estatuto dos eleitos locais, “[n]ão perdem o mandato os funcionários da administração central, regional e local que, durante o exercício de permanência, forem colocados, por motivos de admissão ou promoção, nas situações de inelegibilidade previstas na alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º [É o caso dos cargos de “inspector-geral e os subinspectores-gerais de Finanças, o inspector-geral e os subinspectores-gerais da Administração do Território e o director-geral e os subdirectores-gerais do Tribunal de Contas” sob os quais impende inelegibilidade], nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea h), da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14.08] e nas alíneas a) e b) [a) Os directores de

As limitações expostas destinam-se a garantir que os eleitos locais “exercem as suas funções nos limites da lei – “administrar livremente não significa administrar fora do direito”¹³¹ – e de acordo com o mandato que lhes foi confiado pelos eleitores”, sendo “responsáveis perante o conjunto da população local e regional, incluindo os eleitores que não votaram neles”. A democraticidade da sua ação deve legitimar-se, também, pela imparcialidade, a qual, na explicação Pierre Rosavallon postula que as entidades públicas estejam permanentemente em condições de “assegura o tratamento equitativo dos indivíduos” e a “igualdade de possibilidades e das capacidades” dos mesmos^{132 133}. Esta mesma preocupação com uma legitimidade democrática mais alargada que explica que o *Local Government Act* do Reino Unido disponha sobre a submissão a um referente ético, com a definição do códigos de conduta vinculativos, quer dos eleitos locais quer dos trabalhadores e sobre a monitorização sistemática da sua observância¹³⁴.

4.2. O controlo administrativo sobre as autarquias locais

A reserva de autonomia das coletividades locais¹³⁵ não depõe, por si, contra um controlo vertical dos respetivos poderes^{136 137}. Este implica, por natureza, exterioridade, respeito pelo espaço de decisão e responsabilidade própria daquela¹³⁸.

finanças e chefes de repartição de finanças; // b) Os secretários de justiça] do n.º 1 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto].”

¹³¹ Pierre-Yves Monjal, “Les collectivités territoriales et le droit communautaire: un droit à risque?”, cit., p. 309.

¹³² Rosanvallon, Pierre, *La légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité*, Éditions du Seuil, 2008, p. 191.

¹³³ Eberhard Schmidt-Assmann observa que o “dever de legitimação democrática enfatiza as peculiaridades do modelo de enfoque diretivo do procedimento jurídico, ao exigir um especial distanciamento de garantia, por exemplo, através de normas de abstenção (dos funcionários)” – *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema, Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, tradução espanhola de *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Springer Verlag, 1998, Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, Barcelona, 2003, p. 298.

¹³⁴ Pode incluir a publicação em jornal do sumário de relatório – Leyland, Peter e Anthony, Gordon, *Administrative Law*, cit., p. 59; e <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/part/III> (22-08-2012).

¹³⁵ Cf. artigos 6.º, n.º 1, 239.º e 290.º, alínea o), da CRP.

¹³⁶ Trata-se de “controlo das atividades das coletividades locais pelas autoridades de outros níveis” - cf. a anotação ao artigo 8.º constante do *Rapport explicatif* sobre a Carta europeia da autonomia local, in <http://conventions.coe.int/treaty/fr/Reports/Html/122.htm>. (consulta última em 30.7.2012).

¹³⁷ “Na conceção adotada pela Assembleia Constituinte ...[o poder político] é, simultaneamente, global na sua compreensão e descentralizado na sua extensão; e os três graus em que se decompõe traduzem uma ideia de ‘separação territorial de poderes [Carl J. Friedrich], com limitações recíprocas entre os respetivos órgãos” – Jorge Miranda, “O conceito de poder local”, cit., p. 319, e, também de Jorge Miranda, “Introdução Geral”, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª edição, revista, atualizada e ampliada, pp. 38 e 39; Turpin, Dominique, “République et décentralisation”, in *AJDA* n.º 30/2003, 15 septembre 2003, p. 1577; e Folque, André, “Indisciplina normativa na tutela das autarquias locais”, *Direito Regional e Local*, n.º 05, janeiro/março 2009, p. 37, ponto 2.

¹³⁸ Vital Moreira e Fernanda Paula Oliveira, “Podem as Assembleias Municipais Reprovar Reiteradamente o Orçamento Municipal?”, cit., pp. 428 e 429, e, da Fundação Oliveira Martins, *Freguesia* (aspectos teóricos e práticos da sua administração), 2003, p. 14.

Os eleitos locais são responsáveis perante o conjunto da respetiva população, “no respeito da lei e do interesse geral”. É esta responsabilidade e este respeito que permitem manter a substância da filiação democrática do mandato e o alinhamento com os fundamentos do Estado de Direito^{139 140}. Releva, por um lado, a efectivação de responsabilidade perante as assembleias deliberativas ou em virtude desta relação – traduzida por exemplo na previsão como causa de dissolução e perda de mandato da recusa de prestação à assembleia municipal de informações e documentos necessários ao exercício da competência de fiscalização que àquela é atribuída^{141 142}. Por outro lado, a legitimidade democrática, convocando a representação de um “conjunto de pessoas que não se determina em função de critérios ou interesses específicos de pertença a um grupo”, mas antes de “um coletivo genérico e, nesta medida, indeterminado”, postula garantias de equidistância, de modo a manter a conexão a esse coletivo. “A lei e a tutela interadministrativa são elementos” desta equidistância (Eberhard Schmidt-Assmann)¹⁴³.

Baptista Machado observa que a expressão “tutela” é “imprópria para o caso”, atenta a dimensão de autogoverno dos interesses locais. Destaca que a mesma, que designa de externa, conserva a autonomia local no “terreno da descentralização de um Estado unitário”¹⁴⁴.

Nos termos do artigo 8.º da Carta Europeia de Autonomia Local, são parâmetros do controlo sobre a atividade das autarquias locais os seguintes:

- a) só pode ter lugar “segundo as formas e nos casos previstos pela Constituição e pela lei”;
- b) visa assegurar o “respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais”;

¹³⁹ Cf. considerandos 5 e 7 do preâmbulo e artigo 19.º, § 1, do Código de Conduta anexo à Recomendação 60 (1999) sobre a integridade política dos eleitos locais e regionais, do Congresso dos poderes locais e regionais.

¹⁴⁰ É o alinhamento democrático que justifica, em grande medida, a “inelegibilidade decorrente da declaração de perda de mandato de alguém que exercia funções de membro de um órgão autárquico, fundada no cometimento de factos ilícitos graves ou na prática continuada de irregularidades (...) pela necessidade de garantir a *isenção* e a *independência* no exercício de cargo autárquico (...), exigíveis a quem deve estar ao serviço do bem comum” – ponto II.8 do Ac. da 2.ª Secção do TC n.º 25/92, de 15-01-1992, processo n.º 234/90.

¹⁴¹ In <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.doc...>

¹⁴² Como observa Aziz Z. Huq, “the executive is constrained most by complementary action of legal and political mechanisms” – “Binding the Executive (by Law or by Politics)”, *The University of Chicago Law Review*, volume 79, 2, 2012, p. 836, in <http://lawreview.uchicago.edu/page/current-issue> (23-08-2012).

¹⁴³ La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema, Objeto y fundamentos de la construcción sistemática, citado.

¹⁴⁴ Participação e Descentralização, cit. pp. 27 e 29.

- c) estando em causa “atribuições cuja execução” tenha sido delegada nas autarquias locais pode ser exercido “um juízo de oportunidade”;
- d) “deve ser exercida de acordo com um princípio de proporcionalidade entre o âmbito da intervenção da autoridade tutelar e a importância dos interesses que pretende prosseguir”.

A anotação ao artigo 8.º do *Rapport explicatif* sobre a Carta Europeia de Autonomia Local¹⁴⁵, refere-se a “«controles de tutela»”, como “tradição estabelecida de longa data num certo número de países”, compreendendo “obrigações de obter autorização prévia para agir ou a confirmação para que os atos produzam efeito, o poder de anular as decisões tomadas por uma coletividade local, o controlo das contas, etc.”^{146 147}.

A Constituição estabelece que a tutela administrativa sobre as autarquias locais “consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos” e, como parte do seu estatuto (artigo 165.º, n.º 1, alínea q), da CRP), reserva para a lei a delimitação quer dos casos quer das formas em que pode ser exercida (artigo 242.º, n.º 1). O artigo 242.º, n.º 2, admite medidas tutelares restritivas precedidas de parecer de um órgão autárquico e o artigo 242.º, n.º 3, admite a dissolução de órgãos autárquicos com fundamento em ações ou omissões ilegais.

A lei da tutela administrativa sobre as autarquias circunscreve-a à tutela inspetiva e remete para os tribunais administrativos a aplicação de sanções pela prática dos ilícitos que identifica mediante acções cuja legitimidade comete ao Ministério Público, a membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido e a quem tenha interesse directo em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da acção¹⁴⁸¹⁴⁹.

¹⁴⁵ In <http://conventions.coe.int/treaty/fr/Reports/Html/122.htm>. (consulta última em 30.7.2012).

¹⁴⁶ O padrão de tutela identificado na anotação ao citado artigo 8.º correspondia à tutela administrativa prevista em França até 1982, data em que foi suprimida, substituída por “um controlo de legalidade exercido em definitivo pelo tribunal administrativo sob iniciativa do prefeito” – Delaire, Yves, *La délégation des services publics locaux*, 3^e édition, Berger-Levrault, 2004, pp. 359 a 361.

Fernand Bouyssou informa, no entanto, que “[r]efugiada nas análises técnicas e invocando a responsabilidade penal dos eleitos e o princípio da precaução, a administração do Estado reconquista, cada dia um pouco mais, o seu poder de tutela técnica sobre os eleitos locais que descobrem de forma amarga que a descentralização de 1982 (...) aumentou as suas responsabilidades sem aumentar os seus poderes...” – *revue française de droit administratif* 15 (3) mai-juin 1999, p. 594.

¹⁴⁷ A tutela, que permita controlar o “respeito das leis, e mais globalmente a salvaguarda dos interesses nacionais”, é, na expressão de Louis Favoreu e Loïc Philip, uma noção “inerente à coletividade territorial: não pode existir coletividade territorial sem tutela” – *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 7^e édition, Sirey, éditions Dalloz, 1993, p. 522.

¹⁴⁸ Cf. Lei n.º 27/96, de 1.8.

¹⁴⁹ Sobre os “defeitos e excessos da tutela sancionatória”, ver André Folque, pp. 39 a 44.

A tutela inspetiva tem uma função preventiva da inobservância do Direito e tem uma função dissuasora da continuação da sua não observância¹⁵⁰. E, sobretudo, é um instrumento preparatório ou com relevância instrutória de processos judiciais administrativos, de aplicação de sanções administrativas de perda de mandato e de dissolução de órgão autárquico, de responsabilização financeira e de responsabilização penal.

Existem outras formas de controlo do Governo sobre as autarquias locais^{151 152}. Destaca-se:

- a) A previsão da sujeição a ratificação governamental de determinadas deliberações autárquicas¹⁵³, como instrumento de articulação ou de coordenação entre o disposto ao nível autárquico com o disposto ao nível estadual^{154 155};

¹⁵⁰ No sentido de que se destina a informar o Governo sobre a atividades das autarquias locais e a fiscalizar a sua organização e funcionamento, seguindo, respetivamente Marcello Caetano e Freitas do Amaral, ver José de Melo Alexandrino, "A problemática do controlo na Administração local", in *Direito Regional e Local*, n.º 08, outubro/dezembro 2009, p. 28.

¹⁵¹ Parece, assim, aqui ser de aplicar a afirmação de Jean-François Auby que – analisando a supressão da tutela em França, analisa as formas de controlo que se mantiveram ou surgiram – observa que, anteriormente, “[a] noção de controlo administrativo englobava ... a da tutela” – “La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles?”, *AJDA*, n.º 7-8, 20 juillet / 20 août 1984, p. 413.

¹⁵² Paralelamente, parece existir uma tendência, registada noutros ordenamentos jurídicos europeus, de centrar o referido controlo de legalidade nas instâncias jurisdicionais – Auby, Jean-François, “La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles?”, *AJDA*, n.º 7-8, 20 juillet / 20 août 1984, p. 413.

¹⁵³ Cf. artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19.9 (v.g., n.º 1: “A ratificação pelo Governo do plano director municipal tem como efeito a derrogação das normas dos planos sectoriais e dos planos regionais de ordenamento do território incompatíveis com as opções municipais”; o preâmbulo explica que a ratificação tem apenas lugar “quando, no procedimento de elaboração, seja suscitada a questão da sua compatibilidade com planos sectoriais ou regionais de ordenamento do território e sempre que a câmara municipal assim o solicite, para que, em concretização do princípio da hierarquia mitigada, o Governo possa ponderar sobre a derrogação daqueles instrumentos de gestão territorial, que condicionam a validade dos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal”) e o artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7.10 (“Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 11.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio, a eficácia da deliberação da assembleia municipal que cria a polícia municipal depende de ratificação por resolução do Conselho de Ministros”).

¹⁵⁴ Alfredo Gallego Anabitarte, Juan Antonio Chinchilla Peinado, Ana de Marcos Fernández, Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero, *Conceptos y Principios Fundamentales del Derecho de Organización*, Marcial Pons, 2000, p. 141.

¹⁵⁵ As questões relacionadas com o urbanismo, o ordenamento do território e o ambiente são questões que “se situam em zonas de interseção dos poderes local e estadual”, sendo domínios onde o Estado, segundo Artur Maurício, foi pondo a “funcionar mecanismos legais ...suscetíveis de afetar o princípio da autonomia local” – “A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do TC”, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, 2003, pp.626 e 627.

- b) O estabelecimento de limites ao endividamento e a redução das transferências financeiras para os municípios na proporção do respetivo incumprimento^{156 157};
- c) A tomada de decisão pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais decide “sobre o plano de reequilíbrio financeiro e a consequente celebração de contrato de reequilíbrio financeiro entre o município e uma instituição de crédito”¹⁵⁸;
- d) As várias previsões legais de prestação de informação sobre a administração dos respetivos recursos e sobre o cumprimento da legalidade financeira^{159 160}. O

¹⁵⁶ Como “medida relativa contra regras de conduta pré-estabelecidas em lei anterior” – Acórdão do TC n.º 4/2003. Destacando que estava em causa um estrito controlo da legalidade, o Tribunal Constitucional considerou que “a possibilidade de redução de transferências para os municípios prevista no art.º 7º, n.º 2 da Lei n.º 16-A/2002 não é incompatível com os princípios do art.º 242º da CRP, nem por consequência com o princípio da autonomia local” – cf. ponto B.4) do Acórdão do Plenário n.º 4/03, de 7.1, processo n.º 437/02.

¹⁵⁷ Embora não sendo claro sobre a natureza sancionatória da medida, o Tribunal referiu que “... ao admitir nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo [242.º] a existência de ‘medidas tutelares restritivas da autonomia local’, obrigando a que as mesmas sejam ‘precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos definir por lei’ e ao prever a dissolução de órgãos autárquicos, que só ‘pode ter por causa acções ou omissões ilegais graves’, a nossa Lei Fundamental não deixou de reconhecer estarem as autarquias sujeitas a formas sancionatórias de tutela de legalidade (cf. neste sentido, o Acórdão n.º 260/98 *in AcTC*, 39º vol. 1998, págs. 107 e Acórdão 379/96, *in AcTC*, 33º vol., 1996, págs. 595 e segs.)” – Acórdão do Plenário n.º 4/03, de 7.1, processo n.º 437/02.

O artigo 46.º, n.º 4, da Lei do Orçamento de Estado para 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30.12) estabelece que a inobservância das metas que fixa em matéria de controlo do recrutamento de trabalhadores das autarquias locais importa “a redução nas transferências do Orçamento do Estado para a autarquia em causa de montante idêntico ao despendido com tais contratações ou nomeações ...”.

¹⁵⁸ Cf. artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7.3 (densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos artigos 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais). Cf., v.g., artigo 40.º, n.º 4, alínea d), e n.º 5 da LFL, que prevê, respetivamente, a obrigação de remessa “ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais de cópia do contrato do empréstimo, no prazo de 15 dias a contar da data da sua celebração” e que o “incumprimento do plano de saneamento financeiro, referido no n.º 2, é comunicado, pela assembleia municipal, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais e, até à correcção das causas que lhe deram origem, determina: // a) A impossibilidade de contracção de novos empréstimos durante um período de cinco anos; // b) A impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central.”

¹⁵⁹ Cf., igualmente, o artigo 46.º, n.º 2, alínea d), da Lei do Orçamento de Estado para 2012, a qual faz depender a possibilidade de recrutamento de trabalhadores nas autarquias locais do “cumprimento pontual e integral, dos deveres de informação previstos no artigo 50.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de Junho, 67-A/2007, de 31 de Dezembro, 3-B/2010, de 28 de Abril, e 55-A/2010, de 31 de Dezembro, e na Lei n.º 57/2011, de 28 de Novembro”. O incumprimento do dever de proceder ao carregamento e actualização dos dados no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais “por parte das entidades que integram a administração autárquica é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto na Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de Junho, 67-A/2007, de 31 de Dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, e 55-A/2010, de 31 de Dezembro” – artigos 9.º e 10.º, n.º 3, da Lei n.º 57/2011, de 28 de Novembro (sistema de informação da organização do estado) –, o que inclui o disposto no artigo 50.º, n.º 7, isto é, “[e]m caso de incumprimento, por parte dos municípios, dos deveres de informação previstos no presente artigo, bem como dos respectivos prazos, são retidos 10% do duodécimo das transferências correntes do FGM.”

¹⁶⁰ Observa André Folque que “deveres de comunicação não são, em si mesmos, medidas tutelares restritivas da autonomia local, mas representam uma nova forma de controlo tutelar difícil de classificar” - “Indisciplina normativa na tutela das autarquias locais”, *Direito Regional e Local*, n.º 05, janeiro/março

fornecimento de informação constitui uma técnica que permite por em prática a dimensão positiva do princípio da cooperação (como notam Alfredo Gallego Anabitarte et *aliud*), isto é, aquela que convoca o exercício das próprias competências tendo presente que o mesmo é necessário para o exercício eficaz das competências de outros órgãos¹⁶¹. Quer no quadro deste quer no quadro da prossecução conjunta ou articulada de atribuições partilhadas ou separadas, através de cooperação ou em colaboração¹⁶², surgem deveres de informação e de comprometimento com objetivos e obrigações cujo incumprimento tem efeitos desfavoráveis para as partes^{163 164}.

Estas situações convocam a afirmação de Giannini de que, “quanto às partes na relação, o controlo não pressupõe relações de supraordenação”¹⁶⁵ e Baptista Machado qualifica a tutela sobre as autarquias locais como uma tutela externa, de coordenação das manifestações da autonomia local, “sem pôr em causa o essencial dela”, com “o interesse geral”¹⁶⁶.

Entre as propostas de alteração à lei da tutela administrativa sobre as autarquias locais¹⁶⁷ contam-se as seguintes:

- a) No plano subjetivo, regista-se o alargamento do âmbito subjetivo da tutela às “áreas metropolitanas, as assembleias distritais e as associações de municípios e de freguesias de direito público” e ao sector empresarial local.

2009, p. 46, ponto 60.

¹⁶¹ Conceptos y Principios Fundamentales del Derecho de Organizacion, cit., pp. 141, 142, 145, 147 e 148.

¹⁶² A cooperação e a coordenação são “mecanismos dirigidos a permitir o funcionamento eficaz do sistema de distribuição de competências” - Alfredo Gallego Anabitarte, Juan Antonio Chinchilla Peinado, Ana de Marcos Fernández, Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero, Conceptos y Principios Fundamentales del Derecho de Organizacion, Marcial Pons, 2000, p. 141; e Groud, Hervé e Pugeault, Serge, “Les nouvelles conditions d’intervention des collectivités territoriales dans le secteurs des télécommunications (CGCT, art. L. 1425-1)”, Droit Administratif, n° 10, octobre 2004, p. 14. Ver, por exemplo, artigo 65.º, n.º 2, alínea b), e n.º 4, e artigo 66.º, n.º 2, alínea e), da CRP.

¹⁶³ José de Melo Alexandrino, “A problemática do controlo na Administração local”, in Direito Regional e Local, n.º 08, outubro/dezembro 2009, pp. 31 e 32.

¹⁶⁴ Alfredo Gallego Anabitarte e outros, Conceptos y Principios Fundamentales del Derecho de Organizacion, cit., p. 148.

¹⁶⁵ Giannini, Massimo Severo, Diritto Amministrativo, Volume primo, terza edizione, Milano, Giuffrè Editore, 1993, p. 327: “quanto alle parti del rapporto, il controllo non presuppone rapporti di sopraordinazione”.

¹⁶⁶ Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76, Livraria Almedina, Coimbra, 1982, p. 17.

¹⁶⁷ Proposta de Lei 25/XI – Modifica o regime jurídico da tutela administrativa, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 27/96, de 1.8.

- b) O alargamento dos motivos para a aplicação de sanção tutelar à “não adoção de medidas de reposição da legalidade urbanística, pela não avaliação de funcionários, pela realização de despesas sem prévio cabimento e compromisso contabilístico e pela não adoção de medidas necessárias ao cumprimento das obrigações resultantes do Direito da União Europeia”¹⁶⁸;
- c) A possibilidade de o tribunal optar pela substituição da aplicação da sanção de perda de mandato pela suspensão do exercício do mandato por um período de 6 a 18 meses;
- e) O alargamento da legitimidade para a propositura de acções de perda de mandato e dissolução de órgão autárquico¹⁶⁹.

A separação entre legalidade e oportunidade como critério de delimitação da tutela do Governo sobre as autarquias locais é impreciso quando se trata de legalidade financeira, uma vez que esta inclui o ajuizamento da racionalidade das decisões financeiras¹⁷⁰. A intervenção do Tribunal de Contas que incida ou se articule sobre aquela implica que aprecie “a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades [sujeitas ao seu controlo e à sua jurisdição] ...incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno”^{171 172}.

No que se refere aos motivos suscetíveis de determinar a aplicação judicial de sanções, crê-se ser essencial a inclusão entre os mesmos da “não adoção de medidas necessárias ao cumprimento das obrigações resultantes do Direito da União Europeia”^{173 174}, que,

¹⁶⁸ Acórdão do TJCE de 02-07-2002, Comissão c. Espanha, C-499/99.

¹⁶⁹ Cf. artigo 11.º, n.º 2 - As ações para perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas podem ser interpostas: // a) Pelo Ministério Público; // b) Pelos serviços inspectivos competentes; // c) Por qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido; ou // d) Por quem tenha interesse directo em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da acção.”

¹⁷⁰ Groud, Hervé, “La sécurisation des aides publique locales aux entreprises”, in AJDA n.º30/2003, 17 septembre, pp. 1584 e segs.: a definição de um quadro de obrigações, assim como dos métodos de controlo”, associado à atribuição às empresas de ajudas pelas coletividades locais postula uma “análise precisa da situação económica e financeira” daquelas que acaba por colocar a questão da “oportunidade da decisão tomada” (p. 1585), da “eficácia económica e social de cada uma das ajudas” (p. 1588).

¹⁷¹ Cf. artigo 5.º, n.º 1, alínea f), da Lei de organização e processo do Tribunal de Contas (Lei 98/97, de 26.8, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29.8; 35/2007, de 13.8; 3-B/2010, de 28.4; 61/2011, de 7.12 e 2/2012, de 6.1.

¹⁷² Guilherme d’Oliveira Martins, “O Controlo da Atividade Financeira das Autarquias Locais”, in 30 Anos de Poder Local, cit., pp. 159 a

¹⁷³ Proposta de Lei 25/XI Modifica o regime jurídico da tutela administrativa, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto.

¹⁷⁴ Schöndorf-haubold, Bettina, “L’émergence d’un droit commun de l’autonomie territoriale en Europe”, cit., p. 2, e Montecler, Marie-Christine, “Le Conseil d’Etat veut prévenir les violations du droit

sendo imputável ao Estado em acção por incumprimento e podendo gerar responsabilidade civil do mesmo, não afasta a responsabilidade da própria autarquia¹⁷⁵. A falta ou o deficiente controlo estadual da legalidade dos atos ou omissões dos órgãos autárquicos é passível igualmente de gerar responsabilidade¹⁷⁶.

Uma forma de as responsabilizar é a de fazer recair sobre as autarquias as consequências financeiras resultantes da violação daquelas obrigações. Outra das propostas contidas em estudo do Conselho de Estado francês é o de uma maior iniciativa judicial do perfeito nas matérias onde é maior o risco de violação do Direito da União Europeia¹⁷⁷. A integração europeia e a relevância da imputação do incumprimento ao Estado não justificam a alegação de “uma tendência de centralização”¹⁷⁸. O estabelecimento de “procedimentos a que deverá obedecer a elaboração de decisões materiais em certos assuntos, reconhecendo depois tais decisões, e reconhecendo-se vinculado por elas, qualquer que seja o seu conteúdo”¹⁷⁹, a que se refere Batista Machado, permite-nos pensar que é possível conformar os procedimentos de decisão sem predeterminar o seu conteúdo.

A delimitação e a natureza das atribuições e competências das autarquias locais relevam na aferição dos limites do controlo sobre as mesmas. O artigo 4.º, n.º 4, da Carta europeia de autonomia local dispõe: “As atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei”. O artigo 4.º, n.º 5, dispõe: “Em caso de delegação de poderes por uma autoridade central

communautaire par les collectivités territoriales”, AJDA n.º 30/2003, 10 mai 2004, p. 952.

A Constituição italiana prevê a substituição das coletividades locais pelo Governo, no caso de não cumprimento das obrigações da EU. Cf. artigo 120.º, § 2: “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”, in. <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/costituzione/costituzione.htm#P2T5> (20-07-2012).

¹⁷⁵ Destaca-se, em particular, a relevância das autarquias como poderes adjudicadores e o facto de as ajudas locais às empresas serem “assimiladas às do Estado em função do seu impacto económico” – Belloubet-frier, Nicole, “Vers un modèle européen d'administration locale?”, cit., p. 28.

¹⁷⁶ Pierre-Yves Monjal, “Les collectivités territoriales et le droit communautaire: un droit à risque?”, cit., pp. 312 (“L'action contre l'Etat pour défaillance du contrôle de légalité communautaire”) e 313; e *Décision* Conseil d'État 6 octobre 2000, n.º 205959, Ministère Intérieur c Commune de Saint-Florent e a. (<http://www.conseil-etat.fr/fr/base-de-jurisprudence>).

¹⁷⁷ “Collectivités territoriales et obligations communautaires”, Droit Administratif, n.º 7, juillet 2004, pp. 4 e 5.

¹⁷⁸ Fonseca, Rui Guerra, “Sobre uma Hipotética Harmonização Europeia ao Nível dos Campos de Aplicação da Descentralização Territorial”, p. 1229.

¹⁷⁹ Baptista Machado, Participação e Descentralização, cit., p. 130.

ou regional, as autarquias locais devem gozar, na medida do possível, de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais”. Isto, sem prejuízo de, nos termos do artigo 8.º da Carta de Autonomia Local, o delegante pode aferir da pertinência do seu exercício pelo delegado, nos limites da delegação e do princípio da proporcionalidade¹⁸⁰.

A incerteza na delimitação de “interesses naturais dos Entes Locais” ou de “interesses exclusivamente locais”¹⁸¹, a ideia de que a delimitação das atribuições sob esta perspetiva reduziria a esfera da autonomia local e a perceção da relevância ou interesse local de muitos dos “assuntos públicos” põem a ênfase, no que à respetiva esfera de atribuições respeita, no entendimento da autonomia local como “um direito ...a participar, através de órgãos próprios, no governo e administração de quantos assuntos

¹⁸⁰ José de Melo Alexandrino refere a “existência de poderes de orientação ou mesmo de substituição por parte do ente delegante”, “A problemática do controlo na Administração local”, in *Direito Regional e Local*, n.º 08, outubro/dezembro 2009, p. 31.

¹⁸¹ Fernández, Ángel Ballesteros, *Manual de Administración Local*, Quinta edición, ampliada y puesta al día a diciembre de 2005, com referencias al Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, p. 629; Brisson, Jean-François, “Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l’État et les collectivités locales”, cit., p. 530 (“a razão jurídica, informada da experiência dos últimos vinte anos, destaca a impossibilidade de dar uma definição material estrita às competências das coletividades locais que permita uma distribuição de maneira clara e coerente das competências em função dos territórios” (tradução própria); Cottier, Thomas e Hertig, Maya, *The Prospects of 21st Century Constitutionalism*, http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/cottier_hertig_7.pdf (02-09-2012), p. 324; e Fonseca, Rui Guerra, “Sobre uma Hipotética Harmonização Europeia ao Nível dos Campos de Aplicação da Descentralização Territorial”, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 1221 a 1223.

lhe respeitem”¹⁸², de “intervir nos assuntos que afetam diretamente o círculo dos seus interesses”^{183 184 185}.

No quadro da “cooperação descentralizada” entre coletividades territoriais de diferentes Estados, coloca-se a questão “dos limites geográficos do âmbito de atuação” autárquico¹⁸⁶ e fala-se de uma “conceção extensiva” de interesses locais¹⁸⁷. Na jurisprudência administrativa francesa, o reconhecimento de interesses desta natureza implica: i) que se trate de interesses públicos; ii) que tenham “por objeto direto responder às necessidades da população”; iii) neutralidade, isto é, não pode implicar tomar parte num conflito coletivo ou num conflito político¹⁸⁸.

É, de resto, a esta ideia de não estanqueidade que se associa o princípio da subsidiariedade. Daí que, relativamente ao artigo 4.º, n.º 1, da Carta europeia de autonomia local, o respetivo relatório explique: “This paragraph articulates the general principle that the exercise of public responsibilities should be decentralised”. Mais do que uma separação das atribuições e competências por domínios ou áreas de atuação, é

¹⁸² *Sentencia* do TC espanhol 27/1987, de 27.2.87, número de registo 11/1984, in <http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1987-0027> (27-07-2012).

¹⁸³ Fernández, Ángel Ballesteros, *Manual de Administración Local*, cit., p. 630.

A jurisprudência do TC português parece adotar um conceito estrito de interesses locais. Ver, sobre “A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do TC”, de Artur Maurício, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, 2003, pp. 625 a 657.

¹⁸⁴ Na norte-americana *Home rule*, na sua expressão mais intensa, entende-se que “o governo local tem poder sobre todos os assuntos classificados como locais”, e “se um assunto é puramente ou predominantemente local, só um governo local pode agir”; tendo uma “natureza mista”, quer o governo estatal quer o local podem agir, “com a possibilidade da lei estadual substituir a regulação local pelo menos quanto àqueles assuntos de relevância nacional”. No “modelo *National League of Cities*”, ambos os poderes, estadual e local, “são teoricamente amplos, com a previsão de que nos casos de conflito, a lei estadual prevalece sempre incluindo em assuntos que seriam classificados como puramente locais” - Beermann, Jack M., “The Law and Politics of Local Government in the United States”, cit., p. 343.

No Reino Unido, o entendimento é o de que o *local government* “perform the majority of essential everyday governmental functions” (Leyland, Peter e Anthony, Gordon, *Administrative Law*, cit., p. 54). Na formulação da disposição 2 do cap. 1, “Every local authority are to have power to do anything which they consider is likely to achieve any one or more of the following objects // (a) the promotion or improvement of the economic well-being of their area, // (b) the promotion or improvement of the social well-being of their area, and // (c) the promotion or improvement of the environmental well-being of their area” (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga_20000022_en.pdf - 22-08-2012).

¹⁸⁵ Louis Favoreu, André Roux, “La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?”, cit. p. 6: “la liberté pour des collectivités de gérer leurs propres affaires”.

¹⁸⁶ A outorga de bolsa de estudo a dois estudantes estrangeiros, “especialistas de certas técnicas avançadas, com o fim de encorajar o desenvolvimento ulterior de projetos de cooperação associando institutos de investigação e empresas situadas tanto no território de Villeneuve-d’Ascq que no das coletividades de onde provêm os dois estudantes” (Arrêt Commune de Villeneuve-d’Ascq CE 28 juillet 1995, disponível in <http://www.juricaf.org/arret/FRANCE-CONSEILDETAT-19950728-129838> - consulta em 12-08-2012).

¹⁸⁷ Cabanes, Arnaud e Robbes, Alexia, “La coopération décentralisée: comment s’extraire des contingences de l’intérêt public local?”, *AJDA* n° 12/2003, 31 mars 2003, pp. 599 e segs.

¹⁸⁸ Arrêt Commune de Villeneuve-d’Ascq CE 28 juillet 1995.

uma delimitação de níveis e formas de intervenção^{189 190 191}, apurada à luz do princípio da subsidiariedade¹⁹², que constitui aqui não apenas um critério de exercício mas também de atribuição de competências^{193 194}.

Nadine Poulet-Gibot Leclerc observa que, não obstante ter o contrato se tornado o “meio privilegiado de relação” entre o Estado e as colectividades locais com o fim, em França, da “tutela administrativa e financeira”¹⁹⁵, “[a] cooperação é muitas vezes imposta, e que as colectividades se confrontam com a necessidade de contratar; por outro lado, o conteúdo da convenção é imposto pela lei ou pelo Estado”, colocando a questão de saber se a utilização da via contratual “não é «uma forma refinada de tutela» que, sob a cobertura de acordos recíprocos, reduz de facto os poderes locais a aderir às políticas piloto do Estado para beneficiar dos seus financiamentos”¹⁹⁶.

¹⁸⁹ Por exemplo, em matéria de património, as “orientações de descentralização” são pensadas em França no sentido de “os poderes regalianos e de regulação nacional” caberem ao Estado, a coordenação da intervenção no património e a “coerência das políticas” no território das regiões caber às mesmas e as “competências operacionais de proximidade” aos départements e às communes – Montecler, Marie-Christine, “Décentralisation de la culture: à l’État la régulation, aux collectivités l’opérationnel”, AJDA n.º 21/2003, 2 juin 2003, p. 1087.

A este modelo de cooperação a partir da repartição junta-se o do exercício partilhado de competências e a contratualização e/ou a delegação do exercício de competências estaduais – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Descentralização, Regionalização e Reforma, cit., p. 34.

¹⁹⁰ No Ac. n.º 107/2003/T.Const., de 19-02-2003, processo n.º 543/02, relativamente à competência da Direção-Geral do Turismo para autorizar o funcionamento dos parques de campismo e de mandar encerrar qualquer parque cujo funcionamento não seja precedida de autorização, o TC considerou que a instalação de parques de campismo não era “uma tarefa apenas relacionada com a comunidade local”, inserindo-se antes num “campo de intervenção concorrencial do Estado, na prossecução de um interesse geral, e das autarquias, estas na gestão do que não deixa de constituir também um interesse local”.

¹⁹¹ Jacas, J. Ferret, “La reforma de la Administración Local”, Revista de Administración Pública, septiembre-diciembre (2007), núm. 174, pp. 278, 283 e 284, e Oliveira Martins, Margarida Salema d’, O Princípio da Subsidiariedade em Perspetiva Jurídico-Política, Coimbra Editora, 2003, pp. 458, 463 e 464.

¹⁹² Oliveira Martins, Margarida Salema d’, O Princípio da Subsidiariedade em Perspetiva Jurídico-Política, Coimbra Editora, 2003, pp. 463 e 464.

¹⁹³ No que se refere à relação da UE com os Estados, o princípio da subsidiariedade é um parâmetro que releva em sede de exercício das competências e não da sua atribuição – Domínguez, Francisco Caamaño, “El principio de subsidiariedad comunitario y las transformaciones de la distribución territorial nacional”, Colóquio Ibérico: Constituição Europeia, Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2005, Coimbra Editora, p. 211.

¹⁹⁴ O mesmo quando as atribuições e competências das autarquias locais resultam de convenção, surgindo o contrato como um instrumento importante de repartição (e coordenação) de competências – Poulet-Gibot Leclerc, Nadine, “La contractualisation des relations entre les personnes publiques”, in revue française de droit administratif 1999, 15^e année, mai-juin 1999, pp. 551 e segs., *maxime*, pp. 561 e 562; e Brisson, Jean-François, “Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l’État et les collectivités locales”, cit., pp. 538 e 539.

¹⁹⁵ “La contractualisation des relations entre les personnes publiques”, in revue française de droit administratif 1999, 15^e année, mai-juin 1999, p. 556.

¹⁹⁶ “La contractualisation des relations entre les personnes publiques”, cit., p. 565.

No acórdão do CE de 12-12-2003, n.º 236442, Département des Landes, foi analisada a questão de saber se a deliberação de 07-02-1996 do conseil général des Landes que modificou a taxa das subvenções do orçamento do departamento para os trabalhos d’adduction d’eau potável e d’assainissement das comunas e dos seus syndicats, majorando a taxa em 5 pontos quando a rede fosse explorada en régie e diminuindo-a no mesmo valor quando il este affermé constituía uma forma não nomeada de tutela. O

5. Conclusões

1. A reorganização da Administração local autárquica tem como limites a Constituição, a Carta Europeia de Autonomia Local, os demais instrumentos do Conselho da Europa e as exigências da integração europeia.
2. Não existe uma relação unívoca entre dimensão e a eficácia da acção das autarquias locais.
3. O número e extensão das autarquias locais, assim como a sua esfera de atribuições, têm considerar as identidades locais, a satisfação das necessidades das respetivas populações e o tratamento imparcial e equitativa de cada um dos seus membros.
4. A Lei 22/2012, de 30.5 (regime da reorganização administrativa territorial autárquica) considera sobretudo duas directivas: a “preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais” e a viabilidade económica.
5. A Lei 22/2012, de 30.5, apela a uma participação constitutiva das assembleias municipais na reorganização das freguesias que integram o respetivo município.
6. As assembleias municipais apresentam à Assembleia da República a reconfiguração das freguesias do município que propõem, por aplicação dos objetivos, princípios e parâmetros de agregação fixados na lei e pela ponderação do parecer emitido pelas respetivas assembleias de freguesias.
7. A democraticidade da ação dos eleitos locais deve também legitimar-se pela imparcialidade, designadamente: i) pelo tratamento equitativo dos cidadãos residentes na respetiva autarquia local; ii) pelo não exercício cumulativo de mandatos políticos; iii) pela não exercício cumulativo de cargos ou empregos que prejudiquem o exercício livre do mandato.
8. O controlo administrativo sobre as autarquias locais implica exterioridade, respeito pelo respetivo espaço de decisão e responsabilidade. Identifica e promove a reposição da legalidade quando violada e, por outro lado, procura que o exercício da autonomia local se conserve no espaço da descentralização administrativa de um Estado unitário.

Tribunal considerou que a deliberação não subordinou a atribuição das ajudas a autorização ou a controle, constituindo um incentivo à gestão *en régie* de tais redes – Droit Administratif 43^e année, n^o 2 février 2004, p. 16.

9. No quadro de poliarquia administrativa, infra e supra-estadual, a observância do princípio da autonomia local depende do reconhecimento de competências efetivas às autarquias de grau inferior nos procedimentos decisórios de nível superior.
10. O princípio da autonomia local postula também o reconhecimento de uma capacidade jurídica funcionalizada (princípio da especialidade) no plano supra-estadual.
11. A cooperação entre a Administração do Estado e as autarquias locais não assenta num quadro claro e sistematizado.

Lisboa, 15-09-2012