
BREVE REFLEXÃO SOBRE O PODER LOCAL EM PORTUGAL: DO CONSTITUCIONALISMO LIBERAL ÀS REFORMAS IMPOSTAS PELA INTERVENÇÃO DA TROIKA

*BRIEF REFLECTION ON LOCAL POWER IN PORTUGAL: FROM LIBERAL
CONSTITUTIONALISM TO THE REFORMS IMPOSED BY THE TROIKA'S
INTERVENTION*

Fausto Ferreira ¹

João Pacheco de Amorim ²

DOI: <https://doi.org/10.34628/v0cz-pm19>

Resumo: A autonomia da administração local em Portugal não surge com a Constituição de 1976 (CRP), nasce muito antes, pois o município medieval, seja descendente do município romano ou fruto da Reconquista, já se afirmava como uma organização de base local com relevante importância na administração dos assuntos do interesse das populações do respetivo território. No entanto, o poder local assume uma nova dimensão com o Estado Liberal.

Todas as Constituições portuguesas reconheceram atribuições próprias aos municípios, apesar de apenas com a Constituição de 1911 se registar uma verdadeira feição descentralizadora da administração municipal. Com o Estado Novo o poder central passou a dominar toda a estrutura administrativa local. Com a implantação do regime democrático é devolvida a autonomia ao poder local, permitindo a Constituição de 1976 que as autarquias locais assegurem, novamente, a prossecução dos interesses próprios das populações dos seus territórios. Com a implementação do “Programa da Troika”, em 2011, o Estado português realizou uma reforma da administração territorial autárquica; que levou à reorganização do território das freguesias e à implementação de um novo regime jurídico das autarquias locais – regime esse – que também aprova o estatuto das entidades intermunicipais e estabelece

¹ Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada-Norte.

² Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada-Norte.

o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, bem como do associativismo autárquico (RJAL).

Em 2018, o Governo alterou o citado RJAL, determinando, através dessa alteração a transferência de um vasto conjunto de atribuições e competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, em áreas sensíveis. Contudo, criou-se um ambiente de conflito entre os municípios e o Governo, por considerarem muitos municípios não terem meios técnicos e até humanos; adequados e bastantes para assumirem as citadas transferências de atribuições e competências, e manifestamente insuficiente o financiamento proposto para o exercício das citadas atribuições.

Palavras-chave: Administração local autárquica; Descentralização administrativa; Desconcentração administrativa.

Abstract: The autonomy of the local administration in Portugal did not emerge with the Constitution of 1976 (CRP), it was born much earlier, as the medieval municipality, whether descendant from the Roman municipality or the result of the Reconquista (Portuguese Reconquest), already asserted itself as a locally based organization with relevant importance in the administration of matters of interest to the populations of the respective territory. However, local power takes on a new dimension with the Liberal State.

All the Portuguese Constitutions recognized their own attributions to the municipalities, although it was only with the Constitution of 1911 that a true decentralizing feature of the municipal administration was registered. With the Estado Novo (Portuguese New State), the central power came to dominate the entire local administrative structure. With the implantation of the democratic regime, autonomy is returned to the local power, and the 1976 Constitution allowed local authorities to ensure, once again, the pursuit of the own interests of the populations of their territories. With the implementation of the “Troika Program”, in 2011, the Portuguese State carried out a reform of the municipal territorial administration; which led to the reorganization of the territory of the parishes and the implementation of a new legal regime for local authorities – this regime – which also approves the statute of inter-municipal entities and establishes the legal regime for the transfer of powers from the State to local authorities and inter-municipal entities, as well as municipal associations (RJAL). In 2018, the Government amended the aforementioned RJAL, determining, through this amendment, the transfer of a wide range of attributions and powers to local authorities and inter-municipal entities in sensitive areas. However, an environment of conflict was created between the municipalities and the Government, as they considered that many municipalities did not have adequate technical and even human resources to assume the aforementioned transfers of attributions and competences, and the funding proposed for the exercise of the aforementioned attributions was clearly insufficient.

Keywords: Local autarchic administration; Administrative decentralization; Administrative deconcentration.

Sumário: A Administração Local em Portugal: do constitucionalismo liberal à Constituição de 1976. 2. O Poder Local em democracia. 3. A reforma da administração local. 3.1. As Autarquias Locais. 3.2 As Entidades Intermunicipais. 4. Reflexão final. Bibliografia

1. A Administração Local em Portugal: do constitucionalismo liberal à Constituição de 1976

O exercício do autogoverno local, no território atual de Portugal, remonta, segundo alguns autores, ao período do domínio romano e à organização administrativa que tinha por base o município (cfr. Otero, 2019, p. 639), sendo que esse nível administrativo se caracterizava pela participação das populações na gestão dos interesses locais e pela existência de um sistema eletivo (cfr. Santos, 1985, pp. 7-8). Outros autores, todavia, afirmam que com o fim do império de Roma esse *modelo* de município romano se extinguiu, sendo o município medieval resultado da Reconquista, pelo que se trataria de uma instituição nova, sem ligação ao município do período romano. O município medieval teria, assim, nascido da necessidade de as próprias populações se organizarem e defenderem os seus interesses comunitários (cfr. Amaral, 2022, pp. 461-462).

Nesta breve e prévia incursão histórica, pretendemos, contudo, ocuparmos-nos não só dos temas da descentralização e do poder local a partir da Revolução Liberal e do período da monarquia constitucional. A Revolução Liberal de 1820 e a Constituição de 1822 marcaram de forma definitiva a organização da administração local autónoma portuguesa (cfr. Oliveira, 2017, p. 169), especialmente a partir da sua segunda metade do século XIX, dando início à consolidação da organização municipal no nosso país, isto independentemente do *movimento pendular* que se registou entre *descentralização e centralização* (cfr. Oliveira, 1993, pp. 26-27) até à Revolução de abril de 1974.

A Constituição de 1822 (cfr. Miranda, 1997, pp. 29-100) consagrou à administração local, no seu Título VI “Do Governo Administrativo e Económico”, os dois primeiros capítulos (cfr. arts. 212.º a 223.º). O I Capítulo regula os distritos, autarquias assim designadas por lei (arts. 212.º a 217.º), prevendo que cada distrito seria liderado por um *Administrador Geral* designado pelo Rei (cfr. art. 212.º), o qual seria auxiliado no exercício das suas funções por uma *Junta Administrativa* eleita, composta por um número de membros correspondente ao número de câmaras existentes no distrito (cfr. art. 213.º). O texto constitucional de 1822 (cfr. arts. 216.º e 217.º) remete para a lei as competências do *Administrador Geral* e da *Junta Administrativa*, mas deixa a orientação de que abrangerão “*todos os objetos de pública administração*”.

No Capítulo II, consagrado às Câmaras (cfr. arts. 218.º a 223.º), ou seja, à administração municipal, garante o seu artigo 218.º que “*O governo económico dos concelhos residirá nas Câmaras, que o exercerão na conformidade das leis.*”

No seu artigo 219.º assegura ainda a Constituição que “*Haverá Câmaras em todos os povos, onde assim convier ao bem público*”. O artigo 220.º trata da composição da Câmara (remetendo para a lei o número de vereadores) e da forma de eleição e substituição dos seus membros, estabelecendo designadamente que a eleição (dos vereadores, de um procurador e de um escrivão) se realiza anualmente de forma direta, por “*escrutínio secreto e assembleia pública*”. O artigo 223.º estabelece um alargado leque de atribuições:

- I – Fazer posturas ou leis municipais;*
II – Promover a agricultura, o comércio, a indústria, a saúde pública, e geralmente todas as comunidades do concelho;
III – Estabelecer Feiras e Mercados, nos lugares mais convenientes com aprovação da junta de Administração do distrito;
IV – Cuidar das Escolas de primeiras letras, e de outros estabelecimentos de educação que forem pagos pelos rendimentos públicos, e bem assim dos hospitais, casas de expostos, e outros estabelecimentos de beneficência, com as exceções e pela forma que as leis determinarem;
V- Tratar das obras particulares dos concelhos e do reparo das públicas, e promover a plantação de árvores nos baldios e nas terras dos concelhos”.

O citado artigo refere, ainda, expressamente, o poder tributário das câmaras no âmbito da repartição direta das contribuições pelos moradores do concelho, bem como, e no da fiscalização da cobrança e do envio dos rendimentos nacionais” (VI), atribuindo-lhes o poder genérico de “cobrar e dispender os rendimentos do concelho” (VII). A primeira Constituição Portuguesa não fazia qualquer referência à freguesia como *entidade* de administração local, o mesmo se verificando na Carta Constitucional de 1826 (outorgada – e não votada) por D. Pedro IV (assinada no Brasil, na sequência da morte de D. João VI), com uma formulação mais próxima dos “contrarrevolucionários” – mas mantendo a sua base liberal.

Até 1830 a freguesia existe apenas como elemento da organização eclesiástica (cfr. Miranda & Medeiros, 2020, p. 387), sem pertencer, portanto, à organização administrativa local (criada com os *suevos*), tendo sido mais tarde assumida pelo Estado e integrada na administração local (cfr. Amaral, 2022, pp. 433-434). Em 1830, por decreto de 26 de novembro de 1830, foram criadas as Juntas de Paróquia (cfr. Oliveira, 1993, p. 38).

A outorga da Carta transforma o regime, passando de *monárquico a monárquico constitucional* (cfr. Miranda, 2003, p. 276).

A Carta Constitucional dedica o seu Título VII à administração local, “Da Administração e Economia das Províncias” (arts 132.º a 138.º, sendo apenas o Capítulo I (art.132.º) dedicado às Províncias (com remissão para a lei das alterações à forma administração instituída). O Capítulo II destina-se à administração municipal, “Das Câmaras”, tendo sido reduzido a 3 artigos (133.º a 135.º), mantendo a formulação enunciada na Constituição de 1822. Refere a existência de Câmaras em todas as cidades e vilas e atribui-lhes a administração desses territórios (art. 133.º). O art. 134.º institui a eleição das Câmaras e remete para a lei a sua composição, determinando, contudo que o vereador mais votado será o Presidente. O art. 135.º remete, ainda, o exercício das funções do município para uma “Lei Regulamentar”.

A Carta constitucional deixa de fazer qualquer referência ao distrito como parte da administração local. Como afirma António Cândido de Oliveira, a democracia

local, no âmbito da matriz político-jurídica atual, surge com a Revolução Liberal, nomeadamente no que respeita ao atual conceito de descentralização – tendo, naturalmente, registado fases de maior e menor descentralização. Assim, “Vamos encontrar os momentos mais altos deste percurso nos Códigos Administrativos de 1836 (Passos Manuel), de 1878 (Rodrigues Sampaio) e na I República (Constituição de 1911 e legislação subsequente de 1913 e 1916), e os mais baixos na reforma administrativa de Mouzinho da Silveira (1832) e nos Códigos Administrativos de 1842 (Costa Cabral) e 1896 (João Franco).” (Oliveira, 2021, p. 11).

A I República, em 1910, promoveu uma fase de maior descentralização para a administração local (cfr. Oliveira, 2021, p 77), sendo reposto (mesmo que parcialmente) o Código Administrativo de Rodrigues Sampaio, o que se traduziu numa mais ampla autonomia da administração local, com alargamento da participação dos cidadãos, e determinou a divisão administrativa do território, em distritos, concelhos e paróquias, estabelecendo, em cada uma destas divisões territoriais, a criação de órgãos eleitos diretamente, sendo estes, respetivamente: a Junta Geral de Distrito; a Câmara Municipal e a Junta de Paróquia (que é reposta novamente). A primeira Constituição republicana, que entrou em vigor em 1911, aponta para o reforço da autonomia local, fundando-se esta no *espírito republicano*. No seu Título IV “Das Instituições Locais Administrativas” (art. 66.º), não obstante remeter as atribuições dos corpos administrativos para lei especial, assegura o n.º 1 do art. 66.º que “O poder executivo não terá ingerência na vida das corpos administrativos”. Por outro lado, determina, no n.º 3, do citado art. 66.º, quanto aos poderes distritais e municipais, a existência de um órgão deliberativo e outro executivo, nos distritos como nos municípios, garantindo o n.º 4, seguinte, o exercício do *referendum* (nos termos da lei). No n.º 6 consagra o regime de autonomia financeira dos corpos administrativos (remetendo para a lei a sua forma).

Apesar deste reforço de nível constitucional, indispensável para a consolidação da autonomia local (fundamentalmente municipal), na realidade os princípios insitos na Constituição de 1911 apenas se traduziram em lei em 1913, legislação essa que viria a ser alterada em 1916 (cfr. Rocha & Silva, 2017, pp. 174-175)

A instabilidade da I República permitiu o golpe militar de 1926, e a chegada ao poder de António de Oliveira Salazar, em 1928, como ministro das finanças, o grande criador do Estado Novo. Em 1933 foi promulgada a Constituição do regime ditatorial (cfr. Oliveira, 2021, p. 19) que Salazar chefou por quase 40 anos.

A Constituição de 1933 (que dedica o Título VI “Das Circunscrições Políticas e Administrativas e das Autarquias Locais – cfr. arts. 124.º a 131.º), constituiu um retrocesso para o poder local, dando corpo a uma tendência oposta à da Constituição da I República. Como determina o seu art. 124.º “O território do Continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos e províncias, estabelecendo a lei os limites de todas as circunscrições.” O § 1.º estabelecia um regime especial para Lisboa e Porto (bairros e freguesias), e 2 § estabelecia, no respeitante às Ilhas Adjacentes, que a organização administrativa seria regulada por lei especial.

O art. 125.^o refere que “Os corpos administrativos são as câmaras municipais, as juntas de freguesia e as juntas de província”. No âmbito da conceção corporativista subjacente ao regime (cfr. Miranda & Medeiros, 2020, p. 388), as autarquias locais eram elementos estruturais da Nação, bem como os cidadãos, as famílias e os organismos corporativos (cfr. § 3.^o, do art. 5.^o, do texto constitucional alterado em 1/8 de 1971). O artigo seguinte remete a organização e competências das autarquias para as leis especiais que regularão essa matéria, determinando, ainda, que as atividades das autarquias locais ficariam sujeitas à inspeção dos agentes do Governo (cfr. art. 126.^o). Com a Constituição de 1933 não existia qualquer autonomia na administração de nível local, como facilmente se infere do conteúdo dos artigos citados e também de outros como o art. 127.^o: “Para a execução das suas deliberações e demais fins especificados nas leis, os corpos administrativos têm o presidente ou comissões delegadas nos termos das mesmas leis.” O Código Administrativo de 1936 (alterado em 1940), concebido por Marcello Caetano, desenvolvia o regime de administração local imposto pelo texto da Constituição de 1933 – do Estado Novo. As câmaras já não são legitimadas pelo voto (cfr. Amaral, 2022, p. 464), pois deixam de ser eleitas diretamente pelos cidadãos dos seus territórios, sendo o presidente da câmara nomeado pelo governo e os vereadores designados pelo conselho municipal (cfr. art. 36.^o). Não obstante a dependência da administração municipal do poder central, a câmara municipal continua a deter um papel preponderante na administração concelhia, mantendo um conjunto relevante de atribuições (cfr. art.^o 44.^o), sendo que os poderes do presidente da câmara constituem um conjunto de relevo (cfr. art. 77.^o). O Código Administrativo de 1940 (que definia o concelho no art. 13.^o, como “agregado de pessoas residentes na circunscrição municipal e com interesses comuns.”) determinava os órgãos de administração municipal (cfr. Título II, “Do concelho” – Capítulo I- “Dos órgãos de administração municipal”), eram basicamente, o conselho municipal, a câmara municipal e o presidente da câmara – com exceção de Lisboa e Porto (cfr. art. 15.^o). O conselho municipal (cfr. art. 16.^o) é composto por representantes de diversas entidades, desde o presidente da câmara a representantes das freguesias, das misericórdias, de cada sindicato nacional, etc. (a referida diversificada composição traduzia a organização de tipo corporativo implantado pelo regime político em vigor). No âmbito do seu poder de intervenção (de *ingerência*) no funcionamento dos corpos administrativos (cfr. Capítulo III), o governo pode, a qualquer momento, dissolver os corpos administrativos (cfr. art. 378.^o – “Dissolução”), designadamente quando a sua gestão se mostre nociva aos interesses das autarquias respetivas, ou ainda quando, após serem advertidos, não tomem as medidas necessárias ao normal “ao desempenho das funções de exercício obrigatório ou se recusem a satisfazerem as despesas obrigatórias” (cfr. respetivamente n.ºs 1 e 2 do art. 321.^o). Uma breve nota sobre a Junta de Freguesia que era o único órgão da administração local eleito, nos termos do artigo 199.^o, segundo o qual “Pertence privativamente às famílias, representadas pelos respetivos chefes, o direito de eleger as juntas de freguesia.” – a definição de chefe de família encontra-se no artigo

seguinte. As juntas de freguesia mantêm, sensivelmente, as mesmas atribuições (cfr. arts. 253.º e 254.º), não obstante dependerem essencialmente dos subsídios do município (cfr. art. 777.º), e independentemente do *policimento* do Regedor, nomeado pelo Presidente da Câmara, cabendo-lhes o desenvolvimento de uma importante função junto das populações.

O município perde as suas características e a estrutura do poder municipal é desvirtuada, perdendo a sua autonomia em relação à administração central do Estado que, afinal, invade o seu espaço e limita a sua atividade em prol dos interesses dos cidadãos das respetivas circunscrições (Rocha & Silva, 2017, p. 176). A administração local inspirada no liberalismo e cujo modelo fora melhorado na República, deixa de existir entre 1933 e 1974.

A Constituição de 1976, nascida da Revolução dos Cravos, coloca novamente Portugal – e a administração local autárquica – no caminho da democracia, como veremos seguidamente.

2. O Poder Local em democracia

O dia 25 de Abril de 1974 assinala o fim do regime autoritário do «Estado Novo», liderado por António de Oliveira Salazar, na sequência do golpe militar de 28 de maio de 1926. Marcello Caetano, sucessor de Salazar desde finais de 1968, não logrou reformar o regime, que em abril de 1974 caiu sem resistência, tal era a necessidade sentida pela generalidade das pessoas de viver em liberdade e em democracia (cfr. Amaral, 1996, pp. 149-152). O regime autoritário era assim deposto por um golpe de Estado levado a cabo por capitães e jovens oficiais que pretendiam outro rumo para o País, além do fim da contestada guerra de África.

A revolução levou à gradual destruição e controlo da máquina administrativa implantada pela ditadura, das Juntas de freguesia às Câmaras Municipais e aos Governos Cívicos, o que levou à exoneração de todos os que ocupavam esses lugares de poder local, até finais de 1974. Mas as alterações resultantes da mudança de regime relativas ao poder local somente chegaram com a Constituição de 1976, promulgada em abril do mesmo ano.

O título que o novo texto básico dedica ao Poder Local é o Título VIII da Parte III. A Constituição integra as autarquias locais na organização democrática do Estado, definindo-as, no n.º 2 do seu artigo 237.º, como “*peçoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas*”.

No período posterior à revolução e no âmbito da consolidação da democracia em Portugal, o poder local erguer-se-á como uma das mais importantes realizações do regime democrático.

A Constituição de 1976 consagra os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública. As autarquias locais passaram a ser formas autónomas de administração, sendo os seus

órgãos representativos eleitos democraticamente pelos residentes das respetivas circunscrições territoriais, por sufrágio direto, universal e secreto, deixando, assim, de ser uma forma de administração indireta do Estado (cfr. Canotilho & Moreira, 1993, p. 354), essencialmente dependente do mesmo.

A CRP de 1976 confere um relevante papel ao poder local, bem como ao regime autonómico insular, consagrando a sua autonomia administrativa e financeira (uma autonomia também política e legislativa, no que respeita às novas regiões autónomas dos Açores e da Madeira), no âmbito do Estado unitário descentralizado (cfr. art. 6.º da CRP).

A CRP, no n.º 1 do seu art. 6.º (Estado unitário), define o Estado como unitário: “O Estado é unitário e respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”, afirmando, ainda, no n.º 2 do mesmo artigo, que “Os arquipélagos das Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios”. Relativamente ao princípio da descentralização administrativa, o mesmo é suscetível de várias interpretações (cfr. Canotilho & Moreira, 2007, p. 234). Como afirmam os autores citados por último, “Em sentido estrito a descentralização exige a separação de certos domínios da administração central e a sua entrega a entidades autónomas possuidoras de interesses coletivos próprios. Cabem aqui as autarquias locais, as associações públicas ou outras entidades públicas de substrato pessoal (entidades coletivas)” (Canotilho & Moreira, 2007, p. 234). A questão é que “O facto de a CRP falar em «descentralização democrática» sugere fortemente que a noção constitucional de descentralização tem o sentido apontado, equivalente a administração autónoma, ou, pelo menos participada. Note-se que, neste contexto, a Constituição estabelece uma distinção entre a descentralização das entidades «de população e território» (autarquias locais e regiões autónomas) e a descentralização institucional ou funcional da administração pública, isto é, sobretudo a administração do Estado (cfr. art. 267 – 2)” (Canotilho & Moreira, 2007, p. 235). Neste sentido, parece não haver dúvidas de que a descentralização democrática da administração pública não se refere ao poder local ou regional, refere-se sim à administração local ou sectorial do próprio Estado, fundamentalmente à sua administração indireta (cfr. Oliveira, 1993, 224-225), sendo assim descentralização da própria administração pública estadual (cfr. a este propósito, Amaral, 2022, p. 297 e segs e Miranda & Medeiros, 2017, pp. 110-111).

A revisão constitucional de 1997 alterou o art. 6.º, n.1, acrescentando-lhe “e funcionamento do regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade” (cfr. Miranda & Medeiros, 2017, p. 104), alterando ainda texto do n.º 2 do referido artigo.

A LC n.º 1/97 introduziu o princípio da subsidiariedade, o que traduz uma importante alteração, presidindo o mesmo, naturalmente, à organização e funcionamento do Estado unitário descentralizado; porém, tal princípio deve ser compreendido em dois níveis distintos: o nível nacional, que orienta a atribuição de funções aos entes mais próximos da comunidade local, das pessoas e das suas carências a re-

solver e, um outro nível, o comunitário ou supranacional (cfr. art.º 7.º, n.º 6 – revisão de 1992), em que tal princípio se constitui como uma *defesa* face à atuação da União Europeia, a qual só será legítima depois de se utilizarem todos os meios disponíveis do Estado membro, traduzindo-se, assim, numa defesa baseada na primariedade do Estado face à União (cfr. Miranda & Medeiros, 2017, pp. 107-108).

A CRP integra no seu art. 6.º um princípio constitucional geral (o da unidade do Estado), bem como outros quatro princípios, estes já de âmbito mais específico, que se *harmonizam* com o primeiro sem qualquer conflito: o da autonomia regional, o da autonomia local, o princípio da subsidiariedade e o princípio da descentralização administrativa (Canotilho & Moreira, 2007, p. 232). Como afirmam os autores citados por último, é tal a relevância dos referidos princípios que aquele e dois destes estão protegidos relativamente às revisões da Constituição (.). A CRP (cfr. art. 288.º) pretendeu proteger de forma eficaz a autonomia local e a autonomia regional – matéria esta da autonomia regional que analisaremos em ponto posterior – face ao poder central, tendo em conta a habitual tendência de centralização de poder. Neste sentido, “Este preceito constitucional constitui uma reação contra as tradicionais centralização e concentração política e administrativa do Estado português, acentuadas com o Estado Novo” (Canotilho & Moreira, 2007, p. 232).

A CRP robustece a relevância do princípio da autonomia, protegendo-o *definitivamente* como limite material, como se pode aferir do seu art. 288.º, alínea n): “A autonomia das autarquias locais”; e o mesmo acontece com a autonomia das regiões autónomas dos Açores e da Madeira (cfr. alínea o)).

O texto constitucional define como categorias de autarquias locais e divisão administrativa no continente, as freguesias, os municípios e as regiões administrativas; e, nas regiões autónomas, as freguesias e os municípios.

O distrito mantém-se – não sendo propriamente uma autarquia local – enquanto não forem instituídas as regiões administrativas, sendo que, quanto à criação destas últimas, o texto constitucional remete para a lei (cfr. arts. 238.º n.º 1 e 291.º),

A CRP remete também as atribuições e competências dos órgãos das autarquias³ para legislação específica, referindo, porém, que a mesma deverá ser elaborada de acordo com o princípio da descentralização administrativa (cfr. artigo 239º).

O artigo 240.º define o regime do património e finanças locais das autarquias (ainda que remeta o regime das finanças locais para a lei), matéria de extrema relevância para o poder local, já que consagra a sua tão ansiada e legítima autonomia financeira. A CRP considera que a existência das autarquias locais faz parte da organização democrática do Estado, sendo que é a autonomia patrimonial (património e finanças próprias) que torna possível que as mesmas realizem

³ Consultar sobre esta matéria Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3ª edição, Coimbra, 2006, pp. 600-646.

as suas atribuições (cfr. Canotilho & Moreira, 2010, p. 729.) O texto fundamental original previa, no n.1 do seu art. 241.º (atual art. 239.º, Órgãos deliberativos e executivos) a existência de uma assembleia com poderes deliberativos, bem como de um órgão executivo responsável perante a citada assembleia, sendo esta eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos eleitores. Os órgãos da Freguesia estavam tratados no art. 244.º (Órgãos da freguesia) e seguintes (244.º (assembleia de freguesia) a 246.º (junta de freguesia).

No que respeita ao art. 242.º (atual 241.º), o mesmo atribuía às assembleias das autarquias locais o poder regulamentar, dentro dos limites estabelecidos na CRP e na lei. Refira-se que o poder regulamentar próprio das autarquias locais está hoje consagrado constitucionalmente no artigo 241.º⁴ (anterior 242.º – cfr. Amaral, 2006, p. 435) – devendo-se a atual redação deste preceito às revisões de 1982 e de 1997.

O atual art. 240.º da CRP é um novo artigo, correspondendo o n.º 1 ao n.º 3 do antigo art. 241.º (cfr. revisão de 1982, tendo o normativo sofrido nova alteração na revisão da CRP em 1997). Todavia, o preceito em questão, que foi introduzido na revisão de 1997 – apesar de a sua atual redação ter origem na revisão Constitucional de 1982 – e também o art. 241.º (n.º 3), refere as “*consultas diretas aos cidadãos eleitores*” (cfr. Canotilho e Moreira, 2007, p. 736). Neste contexto, podem efetuar-se referendos locais nas autarquias – com a óbvia exceção das freguesias de população reduzida onde as mesmas foram substituídas por plenários de cidadãos eleitores, em conformidade com o art. 245.º, n.º 2 (cfr. Miranda & Medeiros, 2017, p. 419). A consagração do referendo local é muito importante, na medida em que traduz uma forma de reforço da democracia local, possibilitadora da participação dos cidadãos eleitores em matérias do seu interesse (sobre esta matéria, cfr. Oliveira, 2021, pp. 24-25).

O Capítulo II é dedicado à Freguesia (art. 245.º e segs.), sendo os órgãos representativos desta a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia. O primeiro é o órgão deliberativo e o segundo o órgão executivo; os seus membros são eleitos pelos cidadãos eleitores residentes na freguesia, em lista única, assumindo o cargo de Presidente da Junta de Freguesia o candidato que encabeça a lista mais votada.

A CRP dedica o Capítulo III ao município (art. 249.º e segs.); quanto à organização desta autarquia local, como já referimos, tem por base a existência de dois órgãos previstos pela CRP (art. 250.º), um órgão deliberativo do Município, a assembleia municipal e um órgão executivo, a câmara municipal – arts. 251.º e 252.º – (cfr. Rocha & Silva, 2017, pp. 180-181).

Quanto à eleição dos órgãos colegiais do município, a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal, resulta ela dos resultados obtidos por listas distintas, sendo a Assembleia Municipal constituída pelos Presidentes das Juntas de freguesias

⁴ Cfr. sobre esta matéria o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 19/2019, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20190019.html>

eleitos bem como por membros diretamente eleitos pelos cidadãos residentes; já os vereadores e o Presidente, cujo conjunto forma a Câmara Municipal, são eleitos diretamente, cabendo o cargo de o Presidente da Câmara ao primeiro candidato da lista mais votada para a vereação.

No que concerne às regiões administrativas, estão consagradas na CRP, no capítulo IV. Aqui se prevê a sua criação legal (art. 255.º) e se define a forma da sua instituição em concreto (art. 256.º) e as suas atribuições: “Às regiões administrativas são conferidas designadamente a direção de serviços públicos e de coordenação e apoio à ação dos municípios no respeito pela autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes” (art.º 257.º). As regiões administrativas não foram ainda instituídas, pelo que as autarquias locais se resumem hoje às freguesias e aos municípios. A CRP, no que respeita aos órgãos da região (art. 259.º), determina, também, a existência de um órgão executivo, a Junta Regional, e de um órgão deliberativo, a assembleia regional (arts. 259.º e 260.º, respetivamente – texto atual).

A CRP consagra o Capítulo V às outrora designadas “*Organizações Populares de Base Territorial*” (arts. 264.º a 266.º), designação essa alterada, na revisão de 1989, para *Comissões de Moradores*.

Como já referimos, os princípios da descentralização e da autonomia, introduzidos na CRP de 1976, foram implementados de duas diferentes formas: uma delas nos arquipélagos da Madeira e dos Açores; e a outra no continente.

Como já acima se aludiu, a CRP outorga às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores atribuições e competências mais latas, de âmbito não apenas administrativo, mas também político e legislativo.

O continente ficou-se pela descentralização administrativa das autarquias locais, limitada ao plano administrativo.

3. A reforma da Administração Local

3.1. As Autarquias Locais

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelece o regime jurídico das autarquias locais (RJAL), aprova o estatuto das entidades intermunicipais e estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como o regime jurídico do associativismo autárquico.

No âmbito da crise financeira de 2011 foi elaborado um pacote legislativo que equivale a uma pequena reforma na administração local.

O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica (Memorandum of Understanding – MoU) – celebrado entre o Governo Português, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, e que contou também com a participação do Fundo Monetário Internacional (a designada «Troika»), condicionou o Estado português, obrigando o Governo de então e a

respetiva maioria de suporte a levar a cabo uma reforma da administração autárquica, a qual, contudo, se ficou pelas freguesias.

Nesse âmbito surge também o novo do regime jurídico das finanças locais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e ainda o novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais – matéria esta que abordaremos em momento posterior.

Após a CRP de 1976 entrar em vigor, foi aprovada legislação ao abrigo do novo enquadramento constitucional das autarquias locais, dando origem a um modelo de poder local radicalmente distinto do anteriormente vigente.

A primeira Lei das Autarquias Locais – a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro –, que estabelece as competências e atribuições dos órgãos autárquicos, reveste-se de capital importância para o desenvolvimento do novo modelo de poder local – (cfr. Amaral, 2022, p. 430). A Lei n.º 79/77 foi complementada pelo Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que altera uma parte relevante do articulado da lei anterior (revogando os artigos 1.º a 81.º e 97.º a 115.º da Lei n.º 79/77).

Este último diploma introduz várias alterações, entre as quais se destaca o acréscimo dos poderes das Câmaras Municipais, bem como a ampliação do mandato dos órgãos autárquicos de três para quatro anos, o que permitiu um melhor planeamento da gestão municipal a curto/médio prazo. Também as atribuições e competências das Câmaras Municipais foram ampliadas, criando-se a figura do Presidente da Câmara com poderes próprios, enquanto verdadeiro órgão do município, a par da câmara e da assembleia municipal.

Com a consolidação do regime democrático e da integração de Portugal na então CEE, entenderam, em 1998, o Governo e a respetiva maioria parlamentar de suporte, ter chegado a hora de se concretizar a regionalização prevista em abstrato na Lei Fundamental desde 1976. Submetida no dito ano de 1998 a Regionalização a referendo, foram derrotadas as propostas então apresentadas ao eleitorado. Em alternativa, tentou-se a partir desse momento o caminho da (mera) descentralização administrativa.

A Assembleia da República (AR) aprovou a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que revoga o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, que procede a uma nova ampliação das atribuições e competências dos municípios, bem à expressa consagração dos princípios em que se deve basear a descentralização administrativa, designadamente o princípio do reforço da coesão nacional; o princípio da solidariedade inter-regional e o princípio da subsidiariedade. Ficou ainda estabelecida a obrigação de a administração central proceder à transferência efetiva dos meios financeiros necessários e proporcionais ao exercício das novas atribuições.

O passo seguinte foi o atual regime jurídico das Autarquias Locais, vulgarmente designado por LAL (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), ou por RJAL – diploma que será adiante objeto de uma breve análise.

Como já acima se referiu, no âmbito do Memorando de Entendimento (MoU) e com o objetivo de tornar a administração local autárquica mais eficaz, foi aprovado o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica

(Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio), e no seguimento deste a Lei n.º 11/2013, de 28 de janeiro. Tiveram estes diplomas por finalidade a reorganização territorial das freguesias, mais precisamente uma relevante redução do número destas autarquias, processo que, todavia, implicou custos elevados para a autonomia local, os quais, antecipe-se, e no nosso entendimento, não compensaram os eventuais *ganhos* em sede de redução de despesa. A reorganização administrativa do território levou à extinção de mais de 1000 freguesias, o que sucedeu por 2 formas: por fusão ou agregação (cfr. Amaral, 2022, pp. 436-437).

Neste período em que foi necessário reformar a administração local autárquica, entrou em vigor a já supramencionada Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (lei que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico) – também designado por RJAL.

O título II do RJAL é dedicado às Autarquias Locais, sendo o capítulo II consagrado à Freguesia, o capítulo III ao Município e o capítulo IV às disposições comuns aos órgãos das autarquias. O título III é dedicado às Entidades Intermunicipais⁵, ocupando-se o seu capítulo II das Áreas Metropolitanas. O capítulo III do mesmo título regula a comunidade intermunicipal, sendo o capítulo IV dedicado às associações de freguesias e de municípios de fins específicos e, finalmente, o título IV consagrado à descentralização administrativa. De seguida vamos abordar, ainda que de forma breve, apenas as autarquias locais, sendo que as restantes matérias serão tratadas posteriormente.

Assim, no âmbito do RJAL encetaremos uma atenta análise do município, sem, todavia, deixar de fazer um breve apontamento sobre a freguesia, mais precisamente no que respeita às suas atribuições.

Em estrita observância da CRP (235.º, n.º 2), estabelece o RJAL, no seu art. 7.º, algumas atribuições das freguesias que apontam no sentido da proteção dos interesses das respetivas populações, em articulação com o município. É novamente, implementada, uma cláusula geral, com enumeração exemplificativa das atribuições da freguesia, estabelecendo os n.ºs 2 e 3.º do citado artigo, respetivamente: “As freguesias dispõem de atribuições, designadamente, nos domínios do equipamento rural e urbano, abastecimento público, educação, cultura, cuidados primários de saúde, ação social, etc. Dá-se, pois, uma autonomização das atribuições da freguesia relativamente ao município, apesar de existir uma coincidência de *atribuições entre as duas autarquias* em determinadas áreas, questão essa que eventualmente pode levantar problemas de conflitos positivos de competências, e que terão de ser resolvidos pelas entidades competentes (cfr. Amaral, 2002, pp. 439-440).

⁵ Ver sobre esta matéria Vital Moreira (2007), “*Associações intermunicipais e áreas metropolitanas*”, in *Direito Regional e Local*, n.º 00, outubro/dezembro, pp. 5-19. Cejur.

Como refere Freitas do Amaral, “O município é, sem qualquer margem para dúvidas, a mais importante de todas as espécies de autarquias locais.” (Amaral, 2022, p. 450).

Afirma o último citado autor a importância do município em diversos planos, como sejam: na dimensão *internacional* (no seio de regimes democráticos); em razão do fator *histórico*, por se tratar da única autarquia cuja origem é anterior à Fundação de Portugal; a pela função política que desempenha, pois trata-se do espaço/território de ensaio da democracia (em termos locais) e de limite ao centralismo.

O legislador optou, no plano de técnica jurídica, por adotar um sistema misto para definir as atribuições dos municípios, coexistindo o sistema da cláusula geral e o *sistema da enumeração* – (cfr. Amaral, 2022, p. 472) – sendo que o sistema da enumeração taxativa, de duvidosa constitucionalidade, era o utilizado no anterior regime jurídico – da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, revogada pelo RJAL.

O legislador abandonou, pois, o critério da enumeração taxativa, que prejudicava no plano prático, nas palavras de Freitas do Amaral, o “recurso dinâmico ao princípio da subsidiariedade como critério otimizador da prossecução do interesse público” (Amaral, 2022, p. 473).

Assim, paralelamente à cláusula geral – cf. art. n.º 2.º do RJAL, “Atribuições” –, enuncia o legislador algumas das atribuições do município, e estabelece um conjunto à partida fechado de competências a favor da assembleia de freguesia, da assembleia municipal, da junta de freguesia e da câmara municipal, isto não obstante a cláusula geral ao nível das competências dos órgãos das autarquias estabelecida no art. 3 do RJAL (cfr. Rocha & Silva, 2017, p. 186-187).

Nos termos do art. 23, n.º 2, do RJAL “Os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios: a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação; e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Ação social; i) Habitação; j) Proteção civil; k) Ambiente e saneamento básico; l) Defesa do consumidor; m) Promoção do desenvolvimento; n) Ordenamento do território e urbanismo, o) Polícia municipal; p) Cooperação externa.”

Em linha com o pensamento de Freitas do Amaral (2022, p. 414), refira-se a necessidade de o processo de descentralização administrativa em favor das autarquias locais proporcionar os meios necessários à execução e à concretização das atribuições que lhes foram transferidas, o que implica, obrigatoriamente, o reforço das receitas próprias.

3.2 As Entidades Intermunicipais

Como vimos, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro regula, para além de outras realidades autárquicas, o estatuto das entidades intermunicipais. Analisado que está, ainda que genericamente, o novo regime jurídico das autarquias locais, passamos agora a uma curta abordagem às entidades intermunicipais.

A redação do art. 63, n.º 1 não é de todo feliz, pois, para além da prossecução conjunta das atribuições das autarquias que as integram que é confiada às associações públicas de autarquias locais, as entidades intermunicipais (AM e CIM) têm também atribuições e competências próprias, como não poderia deixar de ser, pois, caso contrário, não faria sentido a sua existência (cfr. Amaral & Coutinho, 2019, p. 53).

No Título III, “Entidades intermunicipais” (Capítulo I Natureza, criação e regime), consagra o art. 63.º, no seu n.º 1, a possibilidade de poderem ser instituídas associações públicas de autarquias locais com o objetivo de prosseguirem em conjunto as respetivas atribuições. Segundo o seu n.º 2, “São associações de autarquias locais as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos”. Por seu turno, o n.º 3 do mesmo artigo subdivide as entidades intermunicipais em duas distintas categorias: “São entidades intermunicipais a área metropolitana e a comunidade intermunicipal.”

Esclareça-se, desde já, que as associações de municípios não constituem autarquias locais (como pretendeu o legislador na elaboração do Decreto que lhe deu forma originalmente)⁶, como sublinha e bem Pedro C. Gonçalves, “a Constituição estabelece um princípio de tipicidade e de *numerus clausus* – cf. Art.236.º, n.ºs 1 e 22: autarquias locais são os municípios, as freguesias (e as regiões administrativas).” (Gonçalves, 2014, p. 23)

Começamos, então, a analisar estas entidades intermunicipais (*supramunicipais*).

A problemática da organização administrativa das grandes cidades (cfr. Amaral, 2022, pp. 524-526), bem como das suas áreas de influência, que se traduzem, designadamente na criação de *ciudades-satélites*, colocou-se em Portugal relativamente a Lisboa e, posteriormente, ao Porto – precisamente as duas AM⁷ atualmente existentes.

Na verdade, como afirma o autor citado por último, “O conjunto formado pela grande cidade e pelos núcleos populacionais suburbanos ou satélites chama-se *Área Metropolitana*” (Amaral, 2022, p. 526). As Áreas Metropolitanas do Porto de Lisboa (AM) foram criadas ao abrigo da Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, sendo que no seu Capítulo I “(Disposições gerais)”, no n.º 2 do seu art.1.º, se definia que “As áreas metropolitanas são pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes.”

⁶ A propósito desta matéria, cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 21/5/2013, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>

⁷ Sobre o tema, ver Carlos Abreu Amorim (2002). *Áreas Metropolitanas – Desconstrução legal de um conceito. Análise das novas entidades da organização administrativa local*. Cadernos de Estudos Municipais, n.º 17/18, pp. 69-101. Consultar, também, Fernanda Paula Oliveira (2002). *Breve referencia a la política de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en Portugal*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 24, pp. 59-74. <https://doi.org/10.24965gapp.vi.24.316>.

O art. 2.º definia o âmbito territorial de cada uma das AM, e no art. 3.º do mesmo artigo (“Instituição em concreto”) fazia a lei depender da vontade dos órgãos deliberativos de cada município a instituição em concreto das AM, referindo no n. 1 que “A instituição em concreto de cada uma das áreas metropolitanas depende do voto favorável da maioria de dois terços das assembleias municipais que representem a maioria da população da respectiva área.” Segundo o n.º 3 do citado artigo, “As deliberações das assembleias municipais são comunicadas ao Governo, através do ministério da tutela, no prazo de oito dias.”

No n.1 do art. 4.º estavam enunciadas as Atribuições das AM, destacando-se as seguintes: “a) Assegurar a articulação dos investimentos municipais que tenham âmbito supramunicipal; b) Assegurar a conveniente articulação de serviços de âmbito supramunicipal, nomeadamente nos sectores dos transportes colectivos, urbanos e suburbanos e das vias de comunicação de âmbito metropolitano; c) Assegurar a articulação da actividade dos municípios e do Estado nos domínios das infra-estruturas de saneamento básico, de abastecimento público, da protecção do ambiente e recursos naturais, dos espaços verdes e da protecção civil; d) Acompanhar a elaboração dos planos de ordenamento do território no âmbito municipal ou metropolitano, bem como a sua execução; e) Dar parecer sobre os investimentos da administração central das respectivas áreas, bem como dos que sejam financiados pela Comunidade Económica Europeia; f) Organizar e manter em funcionamento serviços técnicos próprios; g) Outras atribuições que sejam transferidas da administração central ou delegadas pelos municípios nas respetivas áreas metropolitanas.” Por sua vez, determinava o art. 5.º que as AM tinham património e finanças próprias. A Lei 44/91 foi revogada em 2003 pela Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, revendo o novo diploma os critérios para a criação das AM (cfr. Amaral, 2022, p. 529).

No Capítulo I (“Disposições gerais”), procede o n.º 2 do art. 1.º à seguinte classificação: “De acordo com o âmbito territorial e demográfico, as áreas metropolitanas (cfr. Miranda & Medeiros, 2020, p. 389) podem ser de dois tipos: a) Grandes áreas metropolitanas (GAM); b) Comunidades urbanas (ComUrb). Por seu turno, definia o artigo 2.º a natureza jurídica das AM: “As áreas metropolitanas são pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram”. Foi assim acrescentada a natureza associativa à noção de AM. E o artigo 3.º determinava, quanto ao território e à população das AM: “Requisitos territoriais e demográficos 1 - As áreas metropolitanas são constituídas por municípios ligados entre si por um nexo de continuidade territorial. 2 - As GAM compreendem obrigatoriamente um mínimo de nove municípios com, pelo menos, 350000 habitantes. 3 - As ComUrb compreendem obrigatoriamente um mínimo de três municípios com, pelo menos, 150000 habitantes.

A instituição em concreto continuava a depender do voto favorável das assembleias municipais, sob proposta das câmaras municipais respetivas.

No que concerne às atribuições, procedeu o legislador à sua ampliação, das quais destacamos: a saúde; a educação; o ambiente, a conservação da natureza e recursos naturais; a segurança e proteção civil; as acessibilidades e transportes; os equipamentos de utilização coletiva; o apoio ao turismo e à cultura; os apoios ao desporto, à juventude e às atividades de lazer; o planeamento e gestão estratégica, económica e social; e a gestão territorial na área dos municípios integrantes. A alteração aos critérios de criação das AM levou à generalização da sua criação (basicamente dependendo de critérios demográficos).

Como afirma um estudo apresentado à Comissão Independente para a Descentralização (cfr. Amaral & Coutinho, 2019, p. 30), e segundo informação da Direção-Geral das Autarquias Locais, em 2006, existiam cerca de 17 áreas metropolitanas: 7 grandes áreas metropolitanas e 10 comunidades urbanas. No entanto, a situação seria revertida com a revogação das Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003 de 13 de maio, respetivamente pelas Leis n.º 46/2008, de 27 de agosto e 45/2008, de 27 de agosto.

Refira-se, ainda, que a Lei n.º 11/2003 de 13 de maio estabelecia o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos, que podiam ser de dois tipos: comunidades intermunicipais de fins gerais e associações de municípios de fins específicos – sendo as primeiras pessoas coletivas públicas e as segundas associações de direito privado.

No seu art. 5.º, n.º 1, (“Atribuições”), previa a possibilidade de transferência de atribuições do Estado e dos municípios integrantes – “Sem prejuízo das atribuições transferidas pela administração central e pelos municípios, as comunidades e as associações são criadas para a prossecução dos seguintes fins públicos:

- a) Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;
- b) Coordenação, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades, das actuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas:
 - i) Infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público;
 - ii) Saúde;
 - iii) Educação;
 - iv) Ambiente, conservação da natureza e recursos naturais;
 - v) Segurança e protecção civil;
 - vi) Acessibilidades e transportes;
 - vii) Equipamentos de utilização colectiva;
 - viii) Apoio ao turismo e à cultura;
 - ix) Apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer;
- c) Planeamento e gestão estratégica, económica e social;
- d) Gestão territorial na área dos municípios integrantes.”

A Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, alterando o sentido e o alcance da lei revogada. Afirmando o n.º 2 do art. 2.º da nova lei (“Tipologia natureza e constituição”) que as associações de municípios podiam ser de dois tipos, de fins múltiplos ou de fins específicos, definindo, no n.º 2, serem as associações de municípios de fins múltiplos comunidades intermunicipais (CIM), aí definidas como pessoas coletivas de direito público e constituídas por municípios que podiam corresponder a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTS III) as quais adotariam o nome daquelas (cfr. Amaral & Coutinho, 2019, pp. 31-32). O processo de instituição das CIM era semelhante ao do regime anterior, sendo a suas atribuições também análogas (ficando, contudo, mais evidente o seu direito de participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional – particularmente no âmbito do QREN). As associações de municípios de fins específicos mantêm um regime idêntico ao da legislação revogada, e a *dimensão* de tipo intermunicipal.

Este diploma prevê ainda a existência de CIM com correspondência de NUT II e III (sendo que a instituição das primeiras, considerando a sua dimensão e âmbito regional, a lei, tem que se sujeitar a determinadas condições (cfr. art. 33.º). No âmbito do art. 38.º (“Norma transitória”), determina-se que as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais de fins gerais (Leis n.os 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio) deverão ser transformadas em CIM correspondentes às unidades territoriais definidas com base nas NUTS III em que se integram, verificando-se, cumulativamente as condições: da aprovação dos estatutos pelos órgãos competentes, bem como a aprovação em concreto de cada uma delas.

A Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto⁸, mantendo a tendência de alargamento das suas atribuições e competências (cfr. n.º 1 do art. 4.º Atribuições”), entre as quais se destacam: a participação na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana, a promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido, a articulação dos investimentos municipais de âmbito metropolitano e a participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN. Um outro aspeto importante – e que se manterá posteriormente (cfr. n.º 2 do art. 4) – é a missão das AM do Porto de Lisboa e do Porto garantirem a articulação das atuações dos municípios e do Estado (dos seus serviços), em áreas de especial importância, como sejam: a rede de abastecimento público, a infraestruturização

⁸ Consulte-se a propósito desta matéria João Pacheco de Amorim (2012). *Os novos regimes jurídicos das associações de municípios e das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto*, In A. Cordeiro (Coord). *Centenário do Nascimento do Professor Doutor Paulo Cunha. Estudos em Homenagem* (pp. 421-475). Almedina.

de saneamento básico, o tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; a rede de equipamentos de saúde; a rede educativa e de formação profissional; o ordenamento do território, a conservação da natureza e recursos naturais, etc.

Os diplomas de 2008, que se acaba de analisar, tiveram, todavia, vida curta, tendo sido revogados pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (RJAL).

O RJAL dedica o CAPÍTULO II à Área Metropolitana (AM), o Capítulo III às CIM e Capítulo IV às associações de freguesias de municípios de fins específicos. Refira-se desde já que, no que concerne ao seu funcionamento, as entidades intermunicipais regulam-se (à exceção do que se encontre previsto no RJAL) pelo regime jurídico aplicável aos órgãos municipais (cfr. art. 104.º). Por outro lado, diga-se que, no âmbito do RJAL, não obstante as entidades intermunicipais estejam sujeitas a um regime comum aos das AM, paralelamente, estão elas também sujeitas a um regime específico, aliás, como as AM.

Nos termos do art. 64.º, as associações de autarquias estão sujeição à tutela administrativa.

As autarquias locais que integrem uma CIM ou uma associação de fins específicos podem abandoná-las, através de decisão do órgão deliberativo, mas se o fizerem nos 3 anos subsequentes, à data de adesão, perdem todos os benefícios que tenham recebido, e ficam ainda impedidos de, nos 2 anos seguintes, pertencerem a qualquer outra associação que prossiga a mesma finalidade (cfr. n.º 2 do art. 65º).

Como se pode depreender do art. 66.º, serão AM as entidades que a lei determinar não podendo os municípios integrantes decidirem pela sua participação ou não (cfr. anexo II). Porém, o n.º 2 do art. 66.º refere que, no caso da CIM, estas são as livremente instituídas pelos municípios integrantes das áreas geográficas definidas no citado anexo II, assumindo as designações estabelecidas. Trata-se, pois, de uma liberdade condicionada, mas que, apesar de tudo, configura uma situação de maior liberdade do que no caso dos municípios integrantes das AM, que são criadas por lei. Por sua vez, as CIM constituem-se através de contrato, por vontade dos municípios (cfr. art. 80.º, n.º1, 2 e 3), sendo que os municípios que se situem na unidade territorial em que já exista uma CIM têm o direito potestativo de a integrar, nos termos previstos (cfr. n.º 4). As CIM só podem constituir-se quando tenham, no mínimo, cinco municípios, cujas populações têm de atingir, no seu conjunto, pelo menos 85.000 habitantes (cfr. n.º 5).

No que respeita às atribuições das AM (semelhantes às das CIM mas mais numerosas) são amplas (muitas das áreas são coincidentes com as dos municípios, designadamente nos termos da Lei 50/2018, de 16 de agosto), e constam do art. 67.º, n.º 1. São de destacar as seguintes: a participação na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana; a promoção do planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território da AM, articular os investimentos municipais de âmbito metropolitano; a participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, especialmente (QREN); a participação em

entidades públicas de âmbito metropolitano, em certos domínios como sejam o dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos, etc.

É também tarefa das AM garantirem a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central em diversas áreas, das quais sublinhamos:

- a) Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
- b) Rede de equipamentos de saúde;
- c) Rede educativa e de formação profissional;
- d) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais
- e) Segurança e proteção civil;
- f) Mobilidade e transportes;
- g) Redes de equipamentos públicos;
- h) Promoção do desenvolvimento económico e social” (n.º 2 do art. 67.º).

O art. 67.º n.º 3 refere, por seu turno, que “Cabe ainda às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram.”, o que parece querer significar que o Estado só *transfere* atribuições, não as *delegando*, como, afinal, fazem os municípios que integram a AM! Considerando a relevante coincidência das atribuições entre as AM e as CIM (cfr. art. 81.º, n.º 2 “), também o art. 81.º, o n.º 3, estabelece um regime idêntico ao do art. 67.º n.º 3, só que agora referente às CIM.

Posto isto, parece ser esse o sentido que o legislador imprime ao princípio consagrado no art. 111.º (Título IV, sob a epígrafe “Descentralização administrativa”). Todavia, basta que nos inteiremos do conteúdo do art. 116.º para se perceber que também o Estado delega competências – na seção I do Título V “Descentralização Administrativa” –, o que permite inferir que existe no diploma em análise uma grande confusão relativamente a alguns conceitos fundamentais – e não apenas “falta de rigor” (cfr. Amaral, 2019, pp. 54-55). A delegação de competências pelo Estado, que é também, e por definição, uma delegação de atribuições, pode-se processar em benefício quer das autarquias locais, quer das entidades intermunicipais, tendo, assim, também uma dimensão intermunicipal/supramunicipal (cfr. art. 124º) ou, no caso da delegação se operar em favor dos municípios, a respetiva dimensão será, simplesmente, municipal (cfr. art. 128.º).

Refira-se, a propósito e de forma simples, que a transferência de atribuições e competências do Estado para outras *personas coletivas territoriais* promove uma descentralização administrativa – em sentido territorial (cfr. Amaral, 2022, pp. 723-728) – que tem por finalidade a defesa dos direitos e interesses legítimos das populações (cfr. art. 4.º), ou seja, e generalizando, a melhoria da qualidade de vida das populações dos territórios respetivos. Com efeito “A concretização da descentralização administrativa visa a aproximação das decisões aos cidadãos, a

promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis” (art. 112.º - “Objetivos”).

A transferência de atribuições e competências tem caráter definitivo e universal (cfr. art. 114.º), não permitindo qualquer interferência no respetivo exercício, prevendo-se apenas uma tutela de legalidade por parte do Estado. Já a delegação de competências traduz uma mera desconcentração administrativa (cfr. Amaral, 2022, p. 690), e não uma verdadeira e própria descentralização, sendo temporária e estabelecida por contrato interadministrativo (sob pena de nulidade, aqui com aplicação subsidiária do Código dos Contratos Públicos à sua negociação e execução) – cfr. art. 112.º, 119.º, 120.º e 123.º. Por outro lado, aqui a natureza da tutela poderá não ser simplesmente de mera legalidade, permitindo-se, se o Estado assim o entender, o exercício de poderes de superintendência (cfr. Amaral & Coutinho, 2019, p. 55).

No que respeita aos órgãos das entidades intermunicipais, comecemos por analisar as AM. Prevê o RJAL para as AM os seguintes órgãos: o conselho metropolitano, a comissão executiva metropolitana e o conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano (cfr. art. 69.º). A estrutura orgânica da AM baseia-se na existência de um órgão deliberativo, o conselho metropolitano, de um órgão executivo, a comissão executiva e, ainda, de um órgão de natureza consultiva, o conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano. O conselho metropolitano é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios integrantes da respetiva área metropolitana, prevendo-se a eleição de um presidente e de dois vice-presidentes, eleitos pelo colégio, de entre os seus membros (cfr. n.ºs 2 e 3 do art. 69.º). Enquanto órgão deliberativo tem o CM diversas competências, das quais destacamos: a de definir e aprovar as opções políticas e estratégicas da área metropolitana, a de aprovar o plano de ação da área metropolitana e a proposta de orçamento, a de apreciar e votar os documentos de prestação de contas, a de acompanhar e fiscalizar a atividade da comissão executiva metropolitana, e a de tomar posição perante quaisquer órgãos do Estado ou entidades públicas sobre assuntos de interesse para a área metropolitana. Compete ainda ao conselho metropolitano deliberar sobre a demissão da comissão executiva metropolitana (cfr. art. 71.º). Refira-se ainda que o conselho metropolitano dispõe de competência regulamentar (cfr. Amaral, 2022, p. 533). Quanto à comissão executiva metropolitana (cfr. art. 73.º), a mesma é constituída por um primeiro-secretário e por quatro secretários metropolitanos, sendo eleita pelas assembleias municipais, nos termos do art. 74.º. Compete à comissão executiva metropolitana (cfr. art. 76.º), nomeadamente, elaborar e submeter à aprovação do conselho metropolitano os planos necessários à realização das atribuições metropolitanas, propor ao Governo os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento de interesse metropolitano, assegurar a articulação entre os municípios e os serviços da administração central, elaborar e submeter a aprovação do conselho metropolitano o plano de ação e

a proposta do orçamento, executar as opções do plano e orçamento e elaborar e submeter à aprovação do conselho metropolitano projetos de regulamentos com eficácia externa da área metropolitana.

No que respeita ao conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano (cfr. art. 78.º), trata-se de um órgão de natureza consultiva, destinado ao apoio ao processo de decisão dos restantes órgãos da área metropolitana. É ele constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos. É da competência do conselho metropolitano deliberar sobre a composição em concreto do conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano.

Relativamente às comunidades intermunicipais (cfr. Gonçalves, 2014, pp. 27-34), sempre podemos afirmar que, como já referido, o RJAL determina que a sua constituição compete às câmaras municipais, através de deliberação das respetivas assembleias municipais (cfr. art. 80.º). O RJAL determina a existência de quatro órgãos: a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal e o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal.

A assembleia intermunicipal é constituída por membros de cada assembleia municipal, os quais são eleitos de forma proporcional, nos termos definidos no art. 83.º. A eleição decorre na assembleia municipal, a partir de um colégio eleitoral constituído pelo conjunto dos membros da assembleia municipal, eleitos diretamente mediante a apresentação de listas, sendo os mandatos atribuídos, em cada assembleia municipal, segundo o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt (cfr. n.º 2 e 3.º, do art. 83.º, respetivamente).

No que se refere às suas competências, consistem elas, designadamente, em aprovar, sob proposta do conselho intermunicipal, as opções do plano, o orçamento e as suas revisões, apreciar e votar os documentos de prestação de contas, em eleger, sob proposta do conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal, bem como aprovar moções de censura ao secretariado executivo intermunicipal (cfr. art.º 84.º). No que concerne ao conselho intermunicipal, é este órgão constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a comunidade intermunicipal, sendo que tem um presidente e dois vice-presidentes, eleitos entre pares (cfr. art. 88).

No âmbito do art. 90 do RJAL, compete ao conselho intermunicipal, designadamente definir e aprovar as opções políticas e estratégicas da comunidade intermunicipal; submeter à assembleia municipal a proposta do plano de ação da comunidade intermunicipal e o orçamento e as suas alterações e revisões; aprovar os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento de interesse intermunicipal, aprovar, sob proposta do secretariado executivo intermunicipal, os regulamentos com eficácia externa, apresentar à assembleia intermunicipal, para aprovação, os documentos de prestações de contas da comunidade intermunicipal, bem como deliberar sobre a demissão do secretariado executivo intermunicipal.

O secretariado executivo intermunicipal é constituído por um primeiro-secretário e, mediante deliberação unânime do conselho intermunicipal, até dois secretários intermunicipais (cfr. art. 93.º).

Quanto à matéria da sua eleição, o conselho intermunicipal, na sua primeira reunião, aprova, à pluralidade de votos, a lista ordenada dos candidatos a membros do secretariado executivo intermunicipal, a qual será submetida a votação e comunica-a ao presidente da assembleia intermunicipal.

Assim, o presidente da assembleia intermunicipal dá início aos procedimentos necessários para garantir que a reunião da assembleia intermunicipal ocorrerá nos 30 dias posteriores à comunicação do conselho intermunicipal, sendo que a votação se realiza por sufrágio secreto (cfr. art. 94.º).

Ao secretariado executivo intermunicipal compete, nomeadamente, assegurar a articulação entre os municípios e os serviços da administração central, colaborar com os serviços da administração central, participar na gestão de programas de desenvolvimento regional e apresentar candidaturas a financiamentos através de programas, preparar para o conselho intermunicipal a proposta do plano de ação e a proposta do orçamento, assim como as respetivas propostas de alteração e revisão, executar as opções do plano e o orçamento; elaborar e submeter à aprovação do conselho intermunicipal projetos de regulamentos com eficácia externa da comunidade intermunicipal, bem como assegurar o cumprimento das deliberações do conselho intermunicipal (cfr. art. 96.º).

O conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal é um órgão de natureza consultiva, sendo constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais. A sua composição em concreto depende de deliberação do conselho intermunicipal.

No que concerne à *governança* das entidades intermunicipais, como afirma Freitas do Amaral, “Há semelhanças entre ambas as entidades. Assim, o órgão executivo responde sempre perante todas as assembleias municipais dos municípios que integram a respetiva área metropolitana ou comunidade intermunicipal, podendo ser demitido em resultado da aprovação de uma moção de censura pela maioria das assembleias municipais (art. 102.º, n.º1, al. a), da LAL).” (Amaral, 2022, p. 535).

Nos termos do art.108.º, a constituição das associações de freguesias e de municípios de fins específicos é da competência dos órgãos executivos colegiais dos municípios ou das freguesias interessados, constituindo-se através da celebração de contrato, nos termos previstos na lei civil. A constituição de uma associação de autarquias locais de fins específicos é comunicada pela autarquia local em cuja circunscrição territorial esteja sedeadada ao membro do Governo que tutela as autarquias locais.

Os estatutos das associações de autarquias locais de fins específicos devem especificar, designadamente a denominação, incluindo a menção «Associação de Municípios» ou «Associação de Freguesias», a sede e a composição, para além

dos fins, dos bens, os serviços e os demais contributos com que os municípios concorrem para a prossecução das suas atribuições, bem como as competências dos seus órgãos, a sua estrutura orgânica e o modo de designação e funcionamento dos seus órgãos.

Os estatutos devem especificar os direitos e obrigações dos municípios associados, bem como as condições das suas saída e exclusão e da admissão de novos municípios.

No que diz respeito ao regime jurídico aplicável, as associações de autarquias locais de fins específicos regem-se pelo disposto no RJAL e, ainda, na demais legislação aplicável às pessoas coletivas públicas. As associações em causa não constituem comunidades intermunicipais, tendo apenas por objeto a prossecução dos fins específicos a que se propõem estatutariamente. Esta matéria era regulada pelo Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro, tendo sido mantida até à Lei n.º 11/2003, de 13 de maio (cfr. Amaral, 2019, p. 77). Definia o art. 1.º do diploma citado por último que “A associação de municípios é uma pessoa coletiva de direito público criada por acordo de 2 ou mais municípios vizinhos para a realização de interesses específicos comuns”. Para além de ser uma alternativa (frágil, diga-se) a uma possível não participação de um município numa entidade intermunicipal, a participação de um município membro de uma entidade intermunicipal não está vedada aos membros daquelas.

Para finalizar esta matéria, importa ainda proceder a uma análise (necessariamente breve, por motivos de economia do presente trabalho), à Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – Lei-Quadro da Transferência de Competências para as Autarquias Locais e para as entidades intermunicipais (LQTCAL), que altera o RJAL (cfr. art. 41.º)

Esta LQTCAL estabelece o enquadramento geral da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (cfr. art. 1.º). Esta lei, “Por um lado, deixa de prever a “delegação” das competências dos órgãos do Estado para os municípios, mediante contrato, optando por definir *atribuições municipais próprias* nas diversas áreas da vida social, mediante transferências em abstrato de competências” (Andrade, 2018, p. 271).

A referida LQTCAL determina os princípios e garantias que orientam a transferência de atribuições e competências, regendo-se, designadamente, pelos seguintes princípios e garantias: a transferência deverá efetuar-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa; terá de ser preservada a autonomia administrativa, financeira, patrimonial, e organizativa das autarquias locais, assim como a coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público; e deverá ser garantida a transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências

descentralizados, bem como a estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas (cfr. art. 2.^o). O diploma agora objeto da nossa atenção garante ainda o carácter universal das novas competências (cfr. art. 3.^o), determinando, ainda, prazos para a concretização da transferência das novas competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais: deverá esta ser efetuada até ao fim do ano de 2019. Admite-se, contudo, a sua concretização gradual, sendo que todas as competências previstas na LQTCAL se consideram automaticamente transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais, em linha máxima, no dia 1 de janeiro de 2021 (cfr. art.4.^o). Por outro lado, garante-se que, no âmbito do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, ficam assegurados os recursos financeiros necessários, os quais serão atribuídos às diversas entidades para o exercício das novas competências – e atribuições – transferidas (cfr. art.º 5), bem como os adequados recursos humanos (cfr. art. 6.^o).

No que concerne às novas competências dos órgãos municipais (cfr. arts. 11.^o a 28.^o), abrangem elas, designadamente, a educação, a ação social, a saúde, a proteção civil, a cultura, o património, a habitação, as áreas portuário-marítimas e as áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetadas à atividade portuária, as praias marítimas fluviais e lacustres Informação cadastral, a gestão florestal e áreas protegidas, os transportes e vias de comunicação, as estruturas de atendimento ao cidadão, o policiamento de proximidade, a proteção e saúde animal, a segurança dos alimentos, a segurança contra incêndios, o estacionamento público, e as modalidades afins de jogos de fortuna e azar. No que respeita às novas competências a exercer pelas entidades intermunicipais (cfr. artigos 30.^o a 37.^o), abrangem elas os domínios da educação, ensino e formação profissional, ação social, saúde, proteção civil, justiça, promoção turística, bem como a participação na gestão dos portos de âmbito regional, a designação dos vogais representantes dos municípios nos conselhos de região hidrográfica e, ainda, a gestão de projetos financiados com fundos europeus e de programas de captação de investimento.

Mais se refira que a delegação de competências dos órgãos municipais nos órgãos das freguesias se rege nos termos do art. 29.^o, sendo concretizada através de contrato interadministrativo, e podem abranger todos os domínios tocados pelos interesses próprios das populações das freguesias. As novas competências dos órgãos das freguesias a descentralizar a partir da administração direta do Estado (cfr. art. 38.^o) são, designadamente, as de instalar os espaços cidadão, em articulação com a rede nacional de lojas de cidadão e com os municípios e gerir os espaços cidadão. Os órgãos das freguesias recebem também competências transferidas pelos municípios (o que em muitos casos já acontecia), designadamente a gestão e manutenção de espaços verdes, a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros, a manutenção, reparação e substituição do mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão, gestão e manutenção corrente de feiras e mercados, a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do

ensino básico, a manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico, a utilização e ocupação da via pública, a autorização das atividade de exploração de máquinas de diversão, de colocação de recintos improvisados, de realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, desde que estes se realizem exclusivamente na sua área de jurisdição, de realização de acampamentos ocasionais, e de fogueiras, queimadas, lançamento e queima de artigos pirotécnicos, designadamente foguetes e balonas.

Note-se, contudo, que, as transferências de competências serão diferenciadas, considerando a natureza e dimensão das freguesias, bem como a sua população e capacidade de execução.

No que diz respeito aos recursos financeiros afetos às transferências de novas competências para as freguesias diretamente do Estado, provêm eles do Orçamento do Estado, nos termos a definir no âmbito do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e, em cada ano, na Lei do Orçamento do Estado. No caso dos recursos financeiros afetos às transferências de novas competências para as freguesias pelos municípios, os mesmos provêm do orçamento municipal, após deliberação da assembleia municipal e de freguesia, não podendo ser inferiores aos constantes de acordos ou contratos respeitantes às mesmas matérias.

Na seguimento da entrada em vigor da LQTCAL, foram publicados cerca de 20 diplomas, mais de metade destinados aos órgãos municipais, nas áreas previstas, designadamente: o Decreto-Lei n.º 97/2018, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das praias marítimas, fluviais e lacustres; o Decreto-Lei n.º 98/2018, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar; o Decreto-Lei n.º 99/2018, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do turismo; e o Decreto-Lei n.º 100/2018, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação. O Decreto-Lei n.º 101/2018 concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da justiça; o Decreto-Lei n.º 102/2019 concretiza o quadro de transferências de competências para os órgãos municipais no domínio dos fundos europeus e da captação de investimento; o Decreto-Lei 103/2018 concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das associações de bombeiros; o Decreto-Lei n.º 104/2018 concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das estruturas de atendimento ao cidadão; o Decreto-Lei n.º 105/2018 concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação; o Decreto-Lei n.º 106/2018 concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do património imobiliário público sem utilização; o Decreto-Lei n.º 107/2018 concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do estacionamento público,

o Decreto – Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, retificado pela Declaração de retificação n.º 10/2019, de 25 de março e alterado pelo artigo 189.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 29 de junho, pelo artigo 422.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março e pelo Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto, concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, no domínio da educação; o Decreto – Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, alterado pelo artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 29 de junho, e pelo Decreto – Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto, concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, no domínio da saúde; o Decreto-Lei n.º 72/2019 concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das áreas portuárias: o Decreto-Lei n.º 44/2019 concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil. Quanto ao Decreto-Lei n.º 57/2019 (na redação atual), concretiza este diploma a transferência de competências dos municípios para órgãos das freguesias, sendo que cabe à Direção Geral das Autarquias Locais a preparação dos processamentos mensais das transferências para as freguesias, tendo por base a informação preenchida pelo município nos formulários disponibilizados para o efeito.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21/08/2019 define o modelo de cogestão das áreas protegidas; e o Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, no domínio da Ação Social.

Apesar do relevante conjunto de atribuições e competência que o Estado tem transferido para as autarquias locais (em especial para os municípios) e para as entidades intermunicipais, não há consenso sobre a matéria, no seio dos autarcas, tendo-se gerado críticas, oriundas dos mais variados sectores. Esta desunião verifica-se no próprio seio da ANMP, isto, não obstante estar a sua direção atualmente em negociações com o Governo, no sentido de ampliar as transferências financeiras (ou encontrar outras formas de compensação) para a concretização das referidas atribuições e competências *entregues* pelo Estado. A prova desta instabilidade é o apelo de vários autarcas da oposição (designadamente do PSD) ao abandono da ANMP, iniciativa que a Câmara Municipal do Porto tomou, aliás, recentemente.

As novas competências (e atribuições) transferidas para as entidades intermunicipais e para os municípios situam-se, em alguns casos, nos mesmos domínios, mas não são entre si equiparáveis, designadamente em termos de dimensão, como se compreende (cfr. Amaral & Coutinho, 2019, p. 61). Note-se, contudo, que sendo as entidades intermunicipais integradas pelos municípios, os quais estão devidamente representados nos órgãos das mesmas, tal facilita a gestão de qualquer eventual conflito. Contudo, a Lei n.º 50/2018 levanta uma questão que é gerada, tão só, pela sua redação pouco rigorosa (menor rigor esse a que, infelizmente, nos vem habituando o legislador ordinário) no que concerne aos artigos 4.º, n.º 3, bem como ao 30.º, n.º 2. Concretamente, deveriam todas as competências previstas considera-se transferidas *ex lege* até 1 de janeiro de 2021

para as entidades intermunicipais e autarquias locais, como prevê o art. 4.º n.º 3, ou, pelo contrário, é aqui aplicável o art. 30.º n.º 2, que prevê o depender o exercício das novas competências pelas entidades intermunicipais de acordo prévio dos municípios que dela façam parte? Quanto a nós, perfilhamos o entendimento de que – e a doutrina não parece divergir (cfr. Amaral & Coutinho, 2019 p. 61) – “só esta segunda interpretação é correta, pois o carácter irrenunciável e inalienável das competências não permite que da conjugação das duas disposições legais resulte a transmissão das competências para as entidades intermunicipais a posterior condicionalidade de unanimidade apenas para o seu efetivo exercício por aquelas” (Silva & Gonçalves, 2019, p. 15).

Por questões de economia do presente trabalho, refira-se apenas “os problemas de constitucionalidade” referidos por Freitas do Amaral, (Amaral, 2022, p. 536), a que voltaremos em momento oportuno, e que, no nosso entendimento, são de todo fundamentados, encontrando eco na nossa análise, pois, como afirma o citado autor, “O facto de quer as áreas metropolitanas (em qualquer das suas formas), quer as comunidades intermunicipais, configuram formas de cooperação intermunicipal para a realização de *finis gerais*, tornando-as desconformes com a Lei Fundamental, do princípio de tipicidade da noção de autarquia, que resulta no enunciado no artigo 236.º, n.º 2, da CRP. Além disso, a concessão de poder regulamentar a entidades cujos órgãos deliberativos não têm legitimidade democrática direta representa também uma violação do texto constitucional, desta feita o artigo 241.º da CRP.”

4. Reflexão final

À guisa de conclusão, podemos afirmar que a administração autónoma territorial, tradicionalmente constituída pelas autarquias locais, representa um vigoroso alicerce da democracia portuguesa, sendo a sua atuação de grande relevância na vida das respetivas populações, bem como no desenvolvimento da região em que se enquadram e do país no seu todo; e tal sucede, note-se, desde a formação do Estado português, independentemente da sua configuração e regime em cada momento histórico. Assim, as autarquias locais, cuja autonomia está hoje expressamente consagrada na Lei Fundamental, para exercerem de forma eficaz as suas atribuições, deverão ser munidas dos instrumentos necessários, ou seja, dos adequados meios humanos, técnicos e financeiros; e terão de dispor do período necessário para se prepararem para o exercício das novas atribuições e competências que o Estado lhes transferiu recentemente, ao abrigo da LQTCa.

Refira-se, a propósito, que, apesar de algumas das áreas em que se transferiram atribuições para os municípios e entidades intermunicipais terem alguma relevância (*v.g.* ao nível decisório e de gestão), em geral – a LQTCa – aponta para a transferência de competências de mera *execução e participação* (Andrade, 2018, p. 277). As entidades intermunicipais traduzem, por seu turno, uma forma (que deveria ter carácter provisório) imposta aos municípios, através de uma criação

jurídica com o intuito (centralista) de evitar a implantação das regiões administrativas. Porém, as entidades intermunicipais (assim como outros organismos locais, designadamente as CCDR, e isto independentemente do modelo adotado) nunca serão na verdade autarquias locais, porque a sua natureza assim o não permite, nos inequívocos termos da Lei Fundamental, pois não estão legitimadas pelo voto, secreto e direto dos cidadãos dos respetivos territórios. Diga-se, ainda, relativamente ao modelo *híbrido* adotado para as CCDR (cfr. Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2020), que a Região Administrativa, enquanto autarquia local supramunicipal eleita pela população respetiva através de sufrágio direto, secreto e universal, tem, por um lado, uma legitimidade democrática, e, por outro lado, uma dimensão e uma relevância político-administrativas, muito superiores à de entidades cuja legitimidade democrática resulta, tão só, do indireto voto dos representantes das autarquias locais. Na verdade, este tipo de eleição/nomeação não constitui um sucedâneo válido à da única legitimidade democrática reconhecida no nosso espaço civilizacional, que é, tão só, reiterar-se, a do sufrágio direto, secreto e universal: constitui ela apenas mais um expediente para justificar o adiamento do processo de regionalização do país. Assistimos recentemente a um promissor ensaio de descentralização administrativa; mas, e como procurámos sublinhar na nossa análise, caracterizou-se este processo pela manifesta escassa relevância das tarefas e competências transferidas, e por alguma precipitação, geradora de conflitualidade com os municípios, cuja insatisfação se deveu, em especial, à insuficiente transferência dos necessários recursos financeiros para o correto desempenho das ditas tarefas e competências.

Bibliografia

- Amaral, D. F. (2022). *Curso de Direito Administrativo* (4ª ed., Vol. I. Reimpressão). Almedina.
- Amaral, D. F. & Coutinho, J. (2019). *Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais*. <https://www.parlamento.pt/Paginas/2019/julho/relatorio-comissao-independente-descentralizacao.aspx>
- Amaral, D. F. (2006). *Curso de Direito Administrativo* (3ª ed., Vol. I. Reimpressão). Almedina.
- Amorim, C. A. (2002). *Áreas Metropolitanas – Desconstrução legal de um conceito. Análise das novas entidades da organização administrativa local*. Cadernos de Estudos Municipais, 17/18, 69-101.
- Amorim, J.P. (2017). *Atribuições e competências das Autarquias Locais*, in A. Oliveira & C. Batalhão (Orgs). *Jornadas dos 40 Anos do Poder Local* (pp. 53-95). AEDREL.
- Amorim, J.P. (2012). *Os novos regimes jurídicos das associações de municípios e das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto*. in A. Cordeiro (Coord). *Centenário do Nascimento do Professor Doutor Paulo Cunha. Estudos em Homenagem* (pp. 421-475). Almedina.
- Andrade, J. C. (2018). *A nova lei portuguesa da descentralização administrativa*:

apreciação crítica. in S. Silva (Coord.). *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola* (pp. 269-278). Instituto Jurídico, Faculdade de Direito Universidade de Coimbra.

Canotilho, J.G. & Moreira, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa, anotada* (4.^a ed., revista, Vol. II). Coimbra Editora.

Canotilho, J.G. & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa, anotada* (4.^a ed. revista, Vol. I) Coimbra Editora.

Canotilho, J.G. & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa, anotada* (3.^a ed. revista) Coimbra Editora.

Canotilho, J.G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.^a ed., 7.^a Reimpressão) Almedina.

Gonçalves, P.C. (2014). *As entidades intermunicipais, em especial, as comunidades intermunicipais*. *Questões atuais de Direito Local*. 1, 21-41. AEDREL.

Miranda, J. & Medeiros R. (2020). *Constituição Portuguesa, anotada* (2.^a ed. revista, atualizada e ampliada, Vol. III). Universidade Católica Editora.

Miranda, J. & Medeiros R. (2017). *Constituição Portuguesa, anotada* (2.^a ed. revista. Vol. I). Universidade Católica Editora.

Miranda, J. (2003). *Manual de Direito Constitucional* (7.^a ed. revista e actualizada. Tomo I). Coimbra Editora.

Miranda, J. (1998). *Manual de Direito Constitucional* (4.^a ed. revista e actualizada. Tomo III). Coimbra Editora.

Miranda, J. (1997). *As Constituições Portuguesas de 1822 ao texto actual da Constituição* (4.^a ed.). Livraria Petrony.

Moreira, V. (2007). *Associações Intermunicipais e Áreas Metropolitanas*. *Direito Regional e Local*, 00, 05-19.

Oliveira, A. C. (2021). *A Democracia Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Oliveira, A. C. (2017). *Municipalismo: Perspectivas da Descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*. CNM: www.cnm.org.br

Oliveira, A. C. (1993). *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra Editora.

Oliveira, F. P. (2002). *Breve referencia a la política de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en Portugal*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24, 59-74. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi24.316>.

Otero, P. (2019). *Direito Constitucional Português*. (Vol. II *Organização do Poder Político, reimpressão*). Almedina

Rocha, J. & Silva, P. (2017). *Municipalismo: Perspectivas da Descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*. CNM: www.cnm.org.br

Santos, J. A. (1985). *Regionalização. Processo Histórico*. Livros Horizonte.

Silva, S. & Gonçalves, F. (2019). *As recentes reformas do poder local em Portugal: pretexto para uma reflexão sobre a autonomia local no século XXI*. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 14, 1-33. www.revista.cigob.net

Legislação Consultada

Lei 50/2018, de 16 de agosto

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

Lei n.º 11/2013, de 28 de janeiro

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio

Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto

Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto.

Lei 44/91 foi revogada em 2003
Lei n.º 79/77, de 25 de outubro
Lei n.ºs 10/2003, de 13 de maio
Lei n.º 11/2003, de 13 de maio
Lei n.º 159/99, de 14 de setembro
Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro
Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março,
Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março,
Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro

Jurisprudência

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 19/2019, de 9 de janeiro de 2019, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20190019.html>

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 21/5/2013, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130296.html>