

A ATUAL REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

NUNO J. VASCONCELOS ALBUQUERQUE SOUSA

Professor Associado Convidado da FDULP

Investigador do I2J – Instituto de Investigação Jurídica da Universidade Lusófona do Porto

Doutor em Direito

1. Introdução

Tem sido aprovada ultimamente importante legislação relacionada com o poder local. É uma tarefa anunciada pelo XVIII Governo Constitucional e continuada pelo XIX Governo Constitucional. Na Carta Estratégica de Lisboa apresentada em 2009 previa-se uma nova divisão administrativa: o bairro. Entre os vários documentos e propostas, salientem-se a Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de Setembro; o Documento Verde da Reforma da Administração Local; a Proposta de Lei 44/XII do Governo admitida em 8 de Fevereiro de 2012; a Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio que aprovou o “Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica”; a Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, sobre o “Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais”; a Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro sobre a “Reorganização Administrativa de Lisboa”; e a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro sobre a “Reorganização Administrativa do Território das Freguesias”. Toda esta atividade legislativa terá influência na atividade administrativa em geral e na vida dos cidadãos. É mais do que oportuna, assim, a atenção dos administrativistas sobre o tema do poder local. O universo autárquico que se pretende reformar é extenso, abrangendo 308 municípios, 4260 freguesias (antes da reforma), 57 445 eleitos, 132 000 funcionários, cerca de 2,8 mil milhões de euros de transferências. No presente trabalho, a atenção incidirá sobretudo na divisão do território proposta.¹

¹ Vide J. MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais – Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Coimbra, Almedina, 2010, pág.139. A. CÂNDIDO OLIVEIRA, “É necessária uma reforma territorial das freguesias?” *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 13, 2011, pág. 5; JOÃO CAUPERS, “Divisão administrativa e órgãos regionais”, *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 8, 2009, pág. 3 e ss.; J. LUÍS CARNEIRO, “A proposta de reforma da administração local – O estado do debate”, *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 17, 2012, pág. 30 e ss.; P. CRUZ SILVA, “Notas sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a reorganização administrativa

2.O conceito de poder local e de autonomia local

As autarquias locais são um elemento da organização do Estado democrático e de descentralização administrativa. O Estado de direito democrático tem como dimensões a soberania popular, o pluralismo de expressão e organização, a separação dos poderes e a garantia dos direitos fundamentais (arts. 2.º e 235.º CRP).

O Título VIII relativo ao poder local estende-se dos arts. 235.º a 252.º CRP, reafirmando a característica “dirigente” do nosso texto fundamental, e sem dúvida tem constituído um elemento de grande rigidez, impedindo por vezes certas propostas legislativas de reforma. A atual reforma administrativa deverá também passar pelo controlo da sua constitucionalidade.

O direito das autarquias locais deve considerar-se um direito administrativo especial autonomizado do direito administrativo geral devido às especificidades da sua organização e atividade e do estatuto dos eleitos locais . O direito das autarquias locais que é essencialmente municipal, é igualmente permeável, como o direito administrativo geral, às ideias de privatização, liberalização, empresarialização, eficiência e à dimensão europeia e internacional. *Vide* a Carta Europeia da Autonomia Local ratificada em 23/10/1990 .

Portugal situa-se no mesmo sentido da generalidade dos países europeus que apontam à descentralização, à regionalização (Portugal tem duas regiões autónomas e a

territorial autárquica”, *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 17, 2012, pág. 39 e ss.; C. JOSÉ BATALHÃO, Algumas dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias”. *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 20, pág. 15 ss.; MARTA REBELO, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Almedina, 2007, pág. 223 e ss.; J. MELO ALEXANDRINO, “A problemática do controlo na administração local”, *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 8, 2009, pág. 22 e ss.; A. CÂNDIDO OLIVEIRA, “O funcionamento das assembleias municipais em Portugal”, *Revista Direito Regional e Local*, n.º 7, 2009, pág. 29 e ss.; A. CÂNDIDO OLIVEIRA, “40 anos de desconcentração territorial regional em Portugal”, *Revista Direito Regional e Local*, n.º 1, 2008, pág. 5 e ss.; VITAL MOREIRA, “Associações intermunicipais e áreas metropolitanas”, *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 00, 2007, pág. 5 e ss.; J. B. COSTA CARVALHO, “Os municípios portugueses: análise financeira e cumprimento da Lei das Finanças Locais”, *Revista Direito Regional e Local*, n.º 6, 2009, pág. 17 e ss.; A. CÂNDIDO OLIVEIRA, “As assembleias das autarquias locais e o bom funcionamento da administração pública”, *Revista Direito Regional e Local*, n.º 19, 2012, pág. 5 e ss.; J. MELO ALEXANDRINO, *Contexto e sentido da reforma do poder local*, I Curso pós-graduado sobre Direito da Interioridade – colaboração da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Câmara Municipal de Bragança; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, pág. 361 e ss..

previsão constitucional de criação de regiões administrativas), a racionalização do número dos municípios e a estabilidade do poder local. Há países com dois níveis territoriais, o município e a região, como a Holanda e a Suécia, países com três níveis como a Espanha, França, Alemanha e Itália. Estabelecidos concretamente, Portugal tem as freguesias, os municípios e duas regiões autónomas. Uma autarquia inframunicipal como a freguesia existe apenas em Portugal, Inglaterra e País de Gales.

Quanto à população, a dimensão média dos municípios portugueses é superior aos casos francês, espanhol e alemão, mas inferior ao inglês. No aspeto territorial, a dimensão dos municípios portugueses é superior aos municípios francês, espanhol e alemão, mas inferior ao inglês. As autarquias locais são uma realidade histórica anterior à CRP e ao liberalismo constitucional. Devido à ligação ao Estado de direito democrático, as autarquias locais não são apenas um poder administrativo burocrático, mas são também um poder democrático-constitucional.

O Estado é politicamente unitário, mas considera-se constitucionalmente limitado pela autonomia insular, pela autonomia das autarquias locais e pelos princípios da subsidiariedade e da descentralização administrativa democrática. Por exemplo, a descentralização do Estado Novo não se compagina com as atuais exigências constitucionais. O poder local é considerado um poder político, incluindo-se na Parte III da CRP. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais com órgãos representativos das populações respetivas que prosseguem os respetivos interesses públicos próprios. A organização das autarquias locais é descentralizada face ao Estado, têm um espaço de normação próprio através das posturas municipais face à lei, possuem património e finanças próprios, têm receitas próprias e podem dispor de poderes tributários. O sufrágio para a assembleia representativa é universal e direto, existe a possibilidade de referendos locais pelos municípios e freguesias, o poder regulamentar próprio não pode ser negado pelos regulamentos das autarquias de nível superior, e não há tutela do Governo de carácter político ou de mérito. *Vide* arts. 6.º, 235.º a 242.º CRP. A autonomia local impõe-se às leis de revisão constitucional (art. 288.º CRP). O legislador não pode eliminar a existência das autarquias locais, mas pode conformar e modificar as suas atribuições, e pode criar ou extinguir autarquias. *Vide* art.164.ºn-CRP. Determinadas comunidades historicamente estabelecidas não podem, porém, ser eliminadas pelo legislador ordinário, era o que sucederia se o legislador, por exemplo, pretendesse extinguir o município do Porto.

A autonomia local prevista na CRP não é só uma mera competência de autorregulação ou descentralização administrativa, tem a ver com uma população residente com interesses próprios num determinado território, aí exercendo poderes políticos em democracia. A autonomia local portuguesa é ampla como a alemã. Em Espanha, o eixo principal passa pelas comunidades autónomas, ao passo que em Portugal centra-se mais no plano municipal. Podem existir várias graduações de administração autónoma como as regiões autónomas, as associações profissionais, as universidades públicas, os municípios, as freguesias. No direito português, o grau de autonomia municipal é mais dilatado que a autonomia das freguesias.

A defesa dos interesses próprios das populações pode ser feita de modo independente face ao Estado e às outras autarquias, ou então pode fazer-se de forma coordenada entre as várias entidades. Este segundo ponto de vista da concertação serve melhor os interesses públicos ou bem comuns. As competências dos órgãos das autarquias quanto aos interesses próprios são competências próprias, mas podem exercer competências em cooperação com outras entidades públicas ou privadas, ou por delegação. Os interesses próprios são interesses públicos locais, são interesses comuns a uma comunidade de vizinhos, e podem ser interesses convergentes ou divergentes dos interesses estaduais. As autarquias locais realizam, como reserva de administração, apenas interesses locais, mas podem realizar outros interesses públicos em concorrência com o Estado ou a UE, ou por delegação. Os interesses locais são interesses próprios das autarquias, mas não significa que devam ser prosseguidos sempre de modo exclusivo pelas autarquias. Por exemplo, o restauro do convento de Vila do Conde é um interesse local, mas é simultaneamente um interesse nacional. A Constituição não estabelece uma separação estanque e rígida entre interesses locais e interesses nacionais. A “miscigenação” de interesses implica uma atividade concorrente entre o Estado e as autarquias. Existem matérias que não pertencem em exclusivo aos municípios, pois têm relevância nacional. A autonomia local tem uma vertente *sulegem*, pois a articulação e definição das atribuições e competências das autarquias depende da vontade do legislador. *Vide* Acórdão do TC n.º 296/2013, pág. 3397.

A autonomia local é uma garantia institucional de base constitucional e de dimensão objetiva, podendo derivar-se dessa garantia objetiva diversas posições jurídico-subjetivas. Diversamente dos direitos, liberdades e garantias não há uma proibição geral de não-retrocesso, exceto quanto ao núcleo essencial de proteção, desde

que justificadas as medidas por constitucionalmente adequados interesses públicos específicos.²

3.O âmbito da reforma da administração local

O objeto do presente trabalho é apenas a organização do território, isto é, apenas uma das vertentes da reforma.

Deve considerar-se o “Documento Verde da Reforma da Administração Local” apresentado pelo XIX Governo em Setembro de 2011.

O âmbito da reforma é o mais amplo possível. É uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política do poder local. A reforma terá quatro eixos de atuação: setor empresarial local; organização do território; gestão municipal, intermunicipal e financiamento; e democracia local.

Quanto à reforma do setor empresarial local, pretende-se diminuir o número de entidades do SEL, adequá-las às necessidades específicas de cada município, fixar um limite máximo aos subsídios à exploração oriundos dos municípios, a extinção de entidades com resultados líquidos negativos consecutivos nos últimos 3 anos, e o estudo da viabilidade económico-financeira de cada entidade.

Não se deve, porém, encerrar qualquer entidade sem um prévio estudo de viabilidade. Estas medidas parecem ter sido bem explicadas e fundamentadas, e corresponder às necessidades públicas.

Quanto à gestão municipal, intermunicipal e financiamento pretende-se a redução do número dos dirigentes municipais, o controlo democrático das Comunidades Intermunicipais e das Áreas Metropolitanas, evitar a sobreposição de competências no Associativismo Intermunicipal, a sustentabilidade financeira, a transferência descentralizadora de competências entre o Estado, as Comunidades Intermunicipais e os municípios, o reforço e diferenciação das atribuições e competências das freguesias. A transferência de competências do município para as freguesias deve ser suportada exclusivamente pelo orçamento do município, não podendo haver aumento da despesa ou de número de funcionários. O Associativismo Municipal deve centrar-se nas Comunidades Intermunicipais e nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, podendo o

² Vide J. MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, cit., pág. 20, 23, 32, 45-47, 69, 82-83, 127-128, 85-87.

restante associativismo municipal ser descontinuado. Prevê-se que as CIM recebam novas competências provenientes do Estado e dos municípios. As Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto receberão competências do poder central e do poder local em áreas como os transportes, reabilitação urbana, águas, saneamento e resíduos no sentido de maior eficiência e economias de escala.

Estas medidas parecem todas possibilitar uma maior eficiência e coesão. O critério da sustentabilidade financeira parece ser muito relevante neste período de crise.

No aspeto da democracia local, tendo por fonte a DGAL, nas 308 câmaras municipais os membros de executivo são 2 078, os membros de assembleias municipais são 11 205. Nas 4 259 freguesias, os membros do executivo são 13 697. Pretende-se o modelo de executivo homogéneo sujeito a fiscalização reforçada da assembleia municipal. O Presidente do município é o mais votado da lista à assembleia municipal. Os restantes membros do executivo são escolhidos, segundo a proposta da Reforma, pelo Presidente entre os membros eleitos para a assembleia municipal. Propõe-se a redução do número de vereadores do executivo e do número de dirigentes municipais.³

Julga-se que a proposta de executivos homogéneos é defensável, desde que feita de modo cuidadoso para não prejudicar as minorias e a oposição. Contudo, a estrutura dos órgãos autárquicos continua demasiado complexa, principalmente na relação câmara-assembleia municipal. Talvez fosse preferível a criação dum órgão executivo singular e duma câmara municipal alargada como órgão colegial de controlo, sendo descontinuada a experiência da assembleia municipal que não tem tradição histórica em Portugal.

4.A reforma administrativa e a divisão do território

No Documento Verde propõe-se a redução do número das 4.259 freguesias, por forma a dar escala e valor às novas freguesias, e reforçar as suas competências. Incentiva-se a fusão de municípios.

A Lei n.º 22/2012, de 30/5 (arts. 1.º, 4.º, 9.º, 11.º,14.º e 16.º) obriga à reorganização administrativa do território das freguesias e incentiva a dos municípios.

³ Vide Documento Verde, *cit.*, pág. 31-32; JOÃO CAUPERS, “Divisão administrativa e órgãos regionais”, *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 8, 2009, pág. 8; J. MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais...*, *cit.*, pág. 164.

Executa-se a reorganização de acordo com parâmetros de agregação diferenciados segundo o número de habitantes e da densidade populacional de cada município, referindo-se os níveis 1, 2, e 3. Lugar urbano é o lugar com população igual ou superior a 2.000 habitantes. A freguesia criada por agregação pode incluir na sua denominação a expressão “União das Freguesias”. A freguesia criada por agregação forma uma nova pessoa coletiva territorial e tem sede única. A assembleia municipal delibera sobre a reorganização administrativa do território das freguesias. A câmara municipal ou toma a iniciativa para esta deliberação ou apresenta à assembleia municipal um parecer sobre a reorganização do território das freguesias. As assembleias de freguesia também apresentam pareceres com o mesmo objetivo. A Unidade Técnica propõe às assembleias municipais no caso de desconformidade da respetiva pronúncia projetos de reorganização administrativa. A deliberação da assembleia municipal que não promova a agregação de quaisquer freguesias é equiparada a ausência de pronúncia. Os municípios que pretendam aderir à fusão devem apresentar proposta à Assembleia da República.

A atividade empresarial local é realizada pelos municípios, associações de municípios e pelas áreas metropolitanas, através dos serviços municipalizados ou intermunicipalizados e das empresas locais. A constituição de empresas locais só prefere à gestão direta no caso de existirem especificidades técnicas ou materiais que aconselhem esta solução. As empresas locais são constituídas nos termos da lei comercial, são pessoas coletivas de direito privado de natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana. Aplica-se ao pessoal o regime do contrato de trabalho. *Vide* Lei n.º 50/2012, de 31-8, arts. 2.º, 6.º, 19.º, e 28.º.

A reorganização administrativa de Lisboa foi elaborada pela Lei n.º 56/2012, de 8-11 que prevê um novo mapa administrativo de 24 freguesias e novas competências das juntas de freguesia, sendo as anteriores antes da fusão 53 freguesias. As novas competências própria das juntas de freguesia estão previstas no art. 12.º, as quais também podem ser exercidas por gestão direta da câmara (art.13.º), o que pode originar alguns conflitos de competências. A delegação de competências da câmara nas freguesias efetua-se por acordo (art.14.º).⁴

⁴ *Vide* A. CÂNDIDO OLIVEIRA, “Debate sobre a Reforma da Administração Local em Portugal : um breve contributo”, *Revista Direito Regional e Local*, n.º 16, 2011, pág. 6 e ss .

A reorganização administrativa das freguesias é feita por criação de freguesias por agregação ou por alteração dos limites territoriais. A criação duma freguesia por agregação implica a cessação jurídica das autarquias locais agregadas, sem prejuízo da sua identidade histórica, cultural e social. A assembleia de freguesia delibera a localização da sede (Lei n.º 11-A/2013, de 28-1, arts. 1.º, 4.º, 5.º).

5. Desenvolvimento histórico da divisão administrativa do território

A autonomia local e o poder local não são uma criação da CRP, são realidades pré-constitucionais. Em Portugal, o regime tradicionalmente assenta na divisão municipal ao longo de vários séculos de história. Para além do Estado existiam os municípios com autonomia. O mesmo não se pode dizer das freguesias que até 1830 eram paróquias de carácter religioso. O Decreto de 26 de Novembro de 1830 previu a existência em cada paróquia de uma junta nomeada pelos vizinhos com o objetivo de administrar as matérias consideradas de interesse puramente local.

A realidade consuetudinária parece ter permitido a existência de algum poder local a nível das paróquias, falando-se antes do liberalismo dos “juízes de vintena”. De certo modo, encontramos uma separação de poderes entre o rei, senhores, igreja, municípios, associações de mesteirais, configurando-se o poder local, tal como agora, como uma organização do poder político a nível local.⁵

5.1. Municípios:

A reforma administrativa territorial dos municípios não é neste momento necessária. Diversamente, aceita-se que a nível das freguesias seja conveniente uma nova divisão territorial, já que há cerca de 190 anos não se faz uma revisão da divisão territorial. Entretanto, a deslocação das populações, a criação de pólos industriais ou comerciais, a desertificação, a facilidade das comunicações, etc.. podem aconselhar a reformulação do mapa das freguesias e a sua diferenciação por categorias. Portugal, após o fim da guerra civil em 1834, e como um dos meios de superar a crise política e

⁵ Vide A. CÂNDIDO OLIVEIRA, “É necessária uma reforma territorial das freguesias?” Revista Direito Regional e Local n.º 13, 2011, pág. 6 ss., J. MELO ALEXANDRINO, “A administração local autónoma : situação atual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da Troika”, *Revista Direito Regional e Local*, n.º 18, 2012, pág.5.

social, concluiu com sucesso uma reforma municipal, sendo o único país do sul da Europa a fazê-lo. Por influência do liberalismo racionalizador, e com o objetivo de acabar com os pequenos municípios onde as classes sociais ligadas ao Antigo Regime ainda detinham influência política, Mouzinho da Silveira propôs em 1832 a divisão do território em províncias, comarcas e concelhos, mas esta reforma sofreu uma contestação forte. No Código Administrativo de 1836, conhecido como Código de Passos Manuel, dividiu-se o território em distritos, municípios e freguesias que eram as antigas paróquias eclesiásticas. Esta reforma foi bem-sucedida. Em 1836, reduziram-se os municípios de 786 para 351. Porém, no Código Administrativo de Costa Cabral de 1842 as juntas de paróquia não faziam parte da administração pública.

A dimensão racional da reforma exigia que os municípios não fossem demasiado pequenos e com pouca população pois não gerariam receitas fiscais suficientes. Por outro lado, o território municipal não deve ser demasiado grande no sentido de se tornar difícil a deslocação da população aos serviços centrais normalmente situados na sede do município.

Em 1853 e 1855 ocorreu a extinção de mais 126 municípios.

Em 1898, foram restaurados 50 municípios perfazendo no total 298 municípios no continente e ilhas. A reforma municipal portuguesa no aspeto do território aproxima-se do modelo do Norte da Europa, e afasta-se do modelo do sul europeu.

Em Espanha, contam-se 8117 municípios. Em França, subsistem 36682 e, em Itália, 8094 municípios.

No Norte da Europa pretendeu acabar-se com os municípios mais pequenos depois da II Grande Guerra.

Na Alemanha, reduziram-se para 11500 municípios, na Bélgica de 3000 para 589 municípios, na Holanda de 1200 para 418, na Dinamarca ficaram a existir 98 municípios. O mesmo movimento redutor ocorreu na Suécia e Inglaterra.

A ausência de reformas tão radicais em Espanha, França e Itália não obedece a motivos racionais, mas a considerações políticas.⁶

5.2. Freguesias:

⁶ Vide Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences, CCRE-CEMR 60 – Europe for Citizens Program, pág. 19, 22, 28, 39, 44, 45, 52, em www.ccre.org, (20.7.2013); A. CÂNDIDO OLIVEIRA, “É necessária uma reforma territorial das freguesias?”, *cit.*, pág. 5 ss..

Antes de 1820, as freguesias que se denominavam paróquias eram cerca de 4 000. Enquanto a nível municipal ocorreu uma reforma profunda, em 1836, quanto ao número de municípios e à consequente divisão do território, quanto ao número das freguesias a situação tem-se mantido praticamente inalterada. As freguesias foram incluídas na administração pelo Decreto de 26 de Novembro de 1830 que previa a existência em cada paróquia eclesiástica de uma junta escolhida pelos vizinhos para defenderem os interesses de índole local e os interesses particulares dos vizinhos. As freguesias nunca tiveram uma opinião unânime favorável da doutrina e dos políticos, diversamente da posição face aos municípios. Enquanto José Dias Ferreira foi sempre cético quanto à importância das freguesias, já Passos Manuel e Rodrigues Sampaio foram mais favoráveis ao papel das freguesias.

Mouzinho da Silveira, pelo Decreto de 16.05.1832, considerou extintas as juntas de paróquia. Dias Ferreira, em 1892, num período em que o país atravessava uma enorme crise financeira, considerou infeliz a experiência de incluir as paróquias na administração civil, mas simultaneamente reconheceu que as freguesias correspondiam aos costumes do país e preenchiam algumas necessidades públicas, pelo que não eram supérfluas. As freguesias não devem ter os objetivos dos municípios, visto o seu papel ser o de estruturas próximas dos vizinhos. Se confundirmos os objetivos das freguesias e dos municípios, então, sim é que as freguesias se tornariam supérfluas. Os municípios devem possuir uma escala territorial e populacional muito superior às freguesias cujo papel é serem veículos de proximidade.

No séc. XIX, as freguesias tiveram alguns períodos mais favoráveis no aspeto legal, tal sucedendo com o Código Administrativo de Passos Manuel, com o Código Administrativo de Rodrigues Sampaio de 1878, e no período da 1ª República. Nestes diplomas, previa-se a eleição da junta de paróquia e do seu presidente e a tutela administrativa era limitada.

Uma reforma radical quanto à divisão do território foi a idealizada por Martens Ferrão a qual reduzia os distritos para 11, os concelhos para 159, e as freguesias chamadas paróquias civis para 1 026, que antes eram 3 801. Porém, esta reforma tinha carácter centralizador, sendo a paróquia civil presidida pelo administrador da paróquia escolhido pelo governo. A reforma não foi concretizada devido à revolta da Janeirinha de 1868 a qual se opunha ao aumento da carga fiscal sobre o consumo e à reforma administrativa do território. A reforma proposta pelo XIX Governo Constitucional é

uma reforma ampla a nível das freguesias tendo, quanto ao seu âmbito, alguma semelhança com a reforma de Martens Ferrão.⁷

6.As causas próximas da atual reforma administrativa

Existem causas próximas da atual reforma. O XIX Governo constitucional fez um diagnóstico político da situação administrativa que impunha a substituição dum modelo autárquico, no ponto de vista governamental, esgotado e desadequado. A crise financeira profunda, tal como em 1892 com Dias Ferreira, influenciou o Governo a fazer reformas, e pareceu adequado ao Governo, em tal contexto, cortar no número das freguesias.

O Memorando de Entendimento com a Troika assinado em Maio de 2008 pelo XVIII Governo constitucional previa a redução do número das autarquias locais. O diagnóstico do Governo logo que iniciou funções foi no sentido de apoiar a necessidade de substituir um modelo considerado pelo Governo como exaurido e desadequado às necessidades das populações. Nos períodos de grave crise financeira, os Governos podem pretender dar passos em frente, e considerou oportuna a redução drástica do número de freguesias. Entre as várias medidas por que poderia optar escolheu a redução do número de freguesias. O Governo entendeu que um mapa das freguesias com mais de cem anos não era adequado a um novo tempo muito diverso do séc. XIX. A necessidade de “Mudar Portugal “ tornou-se num fator ideológico importante. A gestão local e administrativa em geral tornou-se muito mais complexa e extensa nos últimos 40 anos, e é necessário gerir a nova situação com eficiência acrescida, a qual não era propriamente uma preocupação no séc. XIX, data do anterior mapa territorial das freguesias. Algumas comissões inglesas sobre o “local government” para Inglaterra e País de Gales preveem elas próprias a possibilidade de reorganização do território em períodos de 10-15 anos.

Porque é que o objetivo da reforma se centrou nas freguesias, e não nos municípios? A Troika viu o número bastante elevado de freguesias e a resposta intuitiva foi propor a diminuição do respetivo número independentemente da realidade histórica e social que representam. Nos 308 municípios não convinha mexer, nem havia

⁷ Vide J. CÂNDIDO OLIVEIRA, “É necessária uma reforma territorial das freguesias?”, *cit.*, pág. 6 e ss.; “Debate sobre a reforma da administração local...”, *cit.*, pág. 6 e ss.

justificação política para tal, pois representam grandes unidades territoriais com uma dimensão apropriada, mesmo em termos europeus.⁸

7.Os objetivos da reforma administrativa

Uma qualquer reforma administrativa tem objetivos concretos a alcançar. Coisa diferente é comprovar se esses objetivos são ou não realizados. Entre os vários objetivos assinalados pelo legislador, temos:

- Melhorar a eficiência e a gestão pública e definir um novo paradigma da gestão local.
- Melhorar a prestação de serviço público.
- Sem diminuir as transferências globais, torna-se mais eficiente dividir os recursos por menos autarquias, mas maiores (art.8.º da Lei n.º 11-A/2013). Menos autarquias facilitam as transferências de competências entre o Estado e as autarquias.
- Menos autarquias facilitam a organização de serviços públicos comuns e melhores.
- Permite-se a racionalização dos recursos humanos e materiais e a redução dos dirigentes.
- Possibilita-se uma escala maior nos investimentos e maior facilidade nas candidaturas aos subsídios da UE.
- Uma maior escala permite descentralizar novas competências, a melhor sustentabilidade financeira e orçamentos de base zero.
- A maior dimensão territorial das autarquias permite que as mais representativas funcionem como polos de atração das demais, e uma maior concentração de melhores equipamentos coletivos.

Os objetivos da atual Reforma conseguem perceber-se a propósito da reorganização das freguesias da cidade de Lisboa que permitiu uma melhor racionalização e dimensão das estruturas autárquicas (art. 5.º da Lei n.º 56/2012).

Ao longo de 150 anos há alterações da localização da população, a desertificação de algumas áreas, a deslocalização de indústrias, etc. A Reforma visa diminuir algumas assimetrias populacionais e aumentar a coesão.

⁸ Vide Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22.09.2011; A. CÂNDIDO OLIVEIRA, “Debate sobre a Reforma da administração...”, *cit.*, pág. 7; Documento Verde, *cit.*, pág. 7; P. P. CRAIG, *Administrative Law*, London. 1999, pág.165.

Procura-se obter uma escala e a dimensão demográfica adequadas- art. 8.º da Lei n.º 22/2012. Visa-se uma maior eficiência do poder local, mas não é evidente que o processo se salde, no final, num reforço do municipalismo.

Uma melhor escala facilita a dupla descentralização de competências: do Estado para os municípios, e destes para as freguesias.

Estes são os objetivos da Reforma, resta saber se serão todos ou só alguns concretizados na prática.⁹

8.A metodologia e características da reforma administrativa

- Existe obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias. Diversamente, a reorganização do território dos municípios é apenas incentivada. *Vide* Lei n.º 22/2012, de 30-5, art.1.º, 2.

- Deve haver salvaguarda dos direitos adquiridos na transição do pessoal designadamente o direito à mobilidade para quaisquer serviços da administração central e local. *Vide* art.16.º.1 da Lei n.º 56/2012, de 8-11.

- Pretende-se uma reforma participada. Propõe-se um debate nacional com a sociedade civil, partidos políticos, associações e sindicatos. A pronúncia da assembleia municipal é diferente do simples parecer da assembleia de freguesia. *Vide* art. art. 11.º, 1 e 4 da Lei n.º 22/2012, de 30-5. Este art. 11.º evidencia o papel de referência principal que tem o município face às freguesias. É a assembleia municipal que delibera a reorganização do território das freguesias, isto é duma autarquia diferente. Os pareceres das assembleias de freguesia serão apenas ponderados no âmbito da preparação da pronúncia da assembleia municipal. A câmara municipal ou toma a iniciativa de apresentar uma proposta de deliberação ou apresenta à assembleia municipal um parecer sobre a reorganização. A Unidade Técnica que funciona junto da Assembleia da República tem um papel decisivo no andamento da reforma, podendo apresentar à Assembleia da República propostas concretas de reorganização no caso de ausência de pronúncia das assembleias municipais. Os representantes do poder local estão em minoria na composição da Unidade Técnica, sendo este aspeto um sinal da preponderância da administração central sobre o poder local. *Vide* arts. 13.º e 14.º da Lei n.º 22/2012, de

⁹ *Vide* Documento Verde, *cit.*, pág. 22, 37, 38.

30-5. A proposta da UTRAT sobre a reorganização das freguesias não é um ato administrativo suscetível de controlo pelo tribunal administrativo, antes deve considerar-se um ato preparatório dum procedimento legislativo – cf. Acórdão do TCA Norte de 05.04.2013, proc.º 02005/12. OBEBRG .

- A reforma não é feita através duma adaptação progressiva, mas optou-se por um “choque” reformista que adapte o poder local a um novo tempo histórico.

- Não se trata de propor pequenas alterações de pormenor, mas de fazer alterações estruturais que incluirão mudanças no sector empresarial local, na organização do território, na gestão municipal e intermunicipal, e no financiamento e democracia local.

- A agregação de territórios de novas freguesias deverá respeitar a identidade histórica e cultural das freguesias.

Em resumo, de entre estas características avultam o carácter vinculativo e estrutural da reforma. Vai causar dificuldades, por vezes, fazer a agregação de territórios com respeito da identidade histórica e cultural das freguesias.¹⁰

9. Dimensão da reforma administrativa

O propósito é fazer uma reforma muito ampla com quatro eixos de atuação, como se referiu : o sector empresarial local , o território , a gestão municipal e intermunicipal , o financiamento e a democracia local . Para já legislou-se sobre a organização do território e o setor empresarial local .Os outros aspetos certamente virão mais tarde . Não se preferiu um modelo de reforma pontual norteado pela racionalidade que não implicasse uma diminuição radical do número de freguesias como propunha CÂNDIDO DE OLIVEIRA. Os objetivos desta reforma aproximam-se mais, como disse atrás , do modelo da Lei de 1867 denominada Código de Martens Ferrão que propunha a redução dos concelhos para 159 e das freguesias para 1026.¹¹

10.O modelo administrativo de freguesia

As autarquias locais eram meras entidades administrativas na Constituição de 1933 . Agora, na Constituição de 1976, as autarquias locais integram-se no poder

¹⁰ Vide Documento Verde, *cit.*, pág. 6, 7, 22 .

¹¹ Vide J. CÂNDIDO OLIVEIRA, “É necessária uma reforma territorial das freguesias...”, *cit.*, pág.8 .

político democrático de âmbito local . No continente , as autarquias são as freguesias , os municípios e as regiões administrativas . O art. 236.º1 CRP estabelece um princípio de “tipicidade” das autarquias locais no território continental . Vide o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º296/2013, DR de 19.6.2013, pág.3393 . Porém , o regime constitucional relativo às autarquias também permite “aberturas” . Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer outras formas de organização territorial autárquica , por exemplo, um novo tipo autárquico .Vide art. 236.º, 3 CRP. Também a divisão administrativa do território será estabelecida por lei. As regiões administrativas previstas diretamente na Constituição estão condicionadas por um procedimento legislativo adicional duplo. Vide arts. 255.º e 256.º CRP. Diversamente de JORGE MIRANDA-RUI MEDEIROS, J. MELO ALEXANDRINO parece aceitar a possibilidade do estabelecimento de outras autarquias locais para além das existentes. O nosso sistema constitucional é mais rígido do que o francês, onde a lei pode criar coletividades territoriais para além do elenco constante do art. 72.º da Constituição de 1958.

Na Constituição autoritária de 1933 , que foi a primeira a prever a existência de freguesias, mas não as impondo nos Açores e Madeira , as freguesias consideravam-se parcelas do concelho. Diversamente, a Constituição de 1976 autonomizou as freguesias face aos municípios, podendo-se até afirmar que ambas as autarquias têm a mesma dignidade constitucional. Entre a freguesia e o município não há relações hierárquicas, de superintendência ou tutelares, tratando-se de entidades independentes uma da outra. Estas autarquias têm a mesma dignidade constitucional, porque ambas têm uma previsão constitucional imediata. Porém, o município é uma autarquia de grau superior à freguesia. Vide art. 241.º CRP. No atual direito português , o município é a autarquia com papel central, não a freguesia e não a região administrativa. Se a freguesia fosse a autarquia paradigma, teríamos uma pulverização excessiva a nível local do poder político democrático. Se a região fosse a autarquia paradigma teríamos uma menor descentralização do poder local.

O papel central dos municípios está legalmente comprovado. A comissão instaladora da freguesia é nomeada pela câmara municipal (art. 7.º3 da Lei n.º 11-A/2013, de 28-1). Vide a composição da comissão instaladora da nova freguesia (arts. 10.º, 4, 13.º, 1, 14.º e 16.º da Lei n.º 56/2012, de 8-11). Vide as competências de gestão direta da câmara municipal. Sob autorização da assembleia municipal de Lisboa, a câmara municipal pode delegar competências nas juntas de freguesia do concelho. Sob

proposta da câmara municipal de Lisboa, cabe à assembleia municipal definir os critérios de transição do pessoal para a freguesia. A atividade empresarial local é desenvolvida pelos municípios e associações de municípios e não pelas freguesias. *Vide* art. 2.º da Lei n.º 50/2012, de 31-8. A assembleia municipal delibera sobre a reorganização administrativa, ao passo que a assembleia de freguesia apenas apresenta pareceres sobre a reorganização (art. 11.º 1 e 4 da Lei n.º 22/2012, de 30-5).

Não é evidente que as atribuições próprias das freguesias tenham sido reforçadas, se compararmos o art. 10.º, 2 da Lei n.º 22/2012, de 30-5 com o art. 14.º, 1 da Lei n.º 159/99, de 14-9, mas pode dizer-se que continuam modestas. As atribuições autárquicas mais complexas e que exigem pessoal mais qualificado, por exemplo, nas áreas do urbanismo, planeamento, ordenamento do território, transportes, reabilitação urbana, ambiente, águas, saneamento, resíduos devem caber essencialmente aos municípios.

Num país territorialmente pequeno talvez não sejam necessários tantos níveis de administração territorial como a França que é um país com muito maior população e território. Pode parecer demasiada a existência de organizações de moradores, freguesias, municípios, comunidades intermunicipais, regiões administrativas, duas regiões autónomas, cinco CCDR, e a administração territorial do Estado. A divisão administrativa do território deveria incluir apenas 3 níveis no continente (freguesia, município, região administrativa) mais o nível da administração central, portanto ao todo seriam 4 os níveis da administração territorial. A falta de instituição em concreto das regiões administrativas, julga-se que resulta da demasiada rigidez do modelo constitucional de regionalização. O órgão executivo regional poderá resultar dum modelo de eleição direta ou eleição indireta, dependendo duma opção política. A estes acrescem as regiões europeias, isto é, o nível comunitário. Em França, considera-se um “luxo”, não existente nos outros países europeus, a previsão de 4 níveis geográficos de administração e de 36779 comunas, o que tem evidenciado a utilidade do reagrupamento das coletividades territoriais de base.¹²

O princípio da boa administração exige a articulação, a cooperação e a coordenação eficientes, asseguradas por associações voluntárias de autarquias ou por

¹² *Vide* JORGE MIRANDA-RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, III, Coimbra Editora, 2007, pág. 449-450; J. MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, *cit.*, pág. 138, 139, 140; J. MORAND-DEVILLER, *Cours Droit Administratif*, Paris, 2009, pág. 17, 188; Documento Verde, *cit.* pág. 29.

comunidades intermunicipais, da atividade das freguesias com a atividade dos municípios, e de estes entre si, e não propriamente uma relação de independência entre as autarquias, e com o eventual 3.º nível autárquico.

11. A utilidade das freguesias .

Não se segue a opinião de Dias Ferreira que em 1892 afirmava :”foi realmente infeliz a experiência que se fez , exaltando a administração da paróquia à categoria de uma administração civil”. O próprio Dias Ferreira reconheceu que as paróquias se ligavam aos “costumes do país “ e correspondiam a uma “necessidade pública”. Julga-se que nos meios rurais a utilidade das freguesias é mais sentida do que nos meios urbanos. Têm sido feitos inquéritos à população que em geral mostram que a maioria da população pensa que as freguesias são autarquias úteis para a satisfação de algumas tarefas públicas.¹³ Mas as tarefas das freguesias não se podem confundir com as tarefas dos municípios, isto é, não parece correta a ideia de que as freguesias através da delegação de competências se devem transformar em micro-municípios, pois não possuem meios técnicos e humanos suficientes e disponíveis. As freguesias devem ser de acordo com o princípio da subsidiariedade um instrumento privilegiado de uma administração de proximidade, tendo em vista que em Portugal temos municípios de grande área territorial, pelo menos em comparação com os municípios franceses ou espanhóis.

12. As condições de sucesso da reforma autárquica

Como disse, não se deve confundir o papel das freguesias e dos municípios. As atribuições destas autarquias podem ser complementares, mas são distintas. A atual reforma será um sucesso se permitir maior descentralização e eficiência na gestão dos recursos financeiros. Se as freguesias adquirem maiores competências deverão aumentar proporcionalmente os recursos financeiros. *Vide* art. 8.º da Lei n.º 11-A/2013, de 28-1. O nível de formação do pessoal deve acompanhar as novas exigências. Certamente se

¹³ *Vide* J. MARIA MOREIRA SILVA, *As Reformas Administrativas e a Divisão Territorial desde a Ocupação Romana até ao século XXI* (tese de doutoramento apresentada em 2013 na Universidade Lusófona do Porto), pág. 321.

exigirá a profissionalização do pessoal, pelo menos nas uniões de freguesias de elevada população. Nestas, alguns eleitos locais devem estar em tempo integral. Tanto nos municípios como nas freguesias deve incrementar-se as exigências de transparência da administração e de combate à corrupção. Por exemplo, a polícia municipal deve manter-se imune às pressões de certos interesses locais em comunidades onde todos se conhecem ou são família uns dos outros. Os critérios objetivos e racionais da Unidade Técnica devem ser permeáveis a razões de oportunidade e conveniência das populações. Se tal não suceder certamente que alguns objetivos desta Reforma administrativa não se realizarão.

13. Considerações finais

A nossa história administrativa resulta em boa medida da antítese centralização-descentralização, poder central-poder local podendo talvez referir-se alguma alternância dos dois modelos. Atualmente este paradigma evoluiu no sentido da inclusão de Estados-membros de soberania limitada em espaços mais amplos da europeização (cfr. os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial – AECT de tipo facultativo), da internacionalização e da globalização, não sendo evidente a existência dum poder central hierarquicamente superior e dirigente dos demais. Parece que historicamente são mais frequentes os períodos de centralização do que de descentralização. Mesmo no liberalismo, foi frequente a centralização como sucedeu com os Códigos de 1842 e de 1896. O poder local é um instrumento de separação de poderes mais antigo que a separação de poderes criada pela Revolução francesa. Tem é de se evitar que a descentralização signifique desordem administrativa e financeira, como afirmou Marcelo Caetano a propósito do Código de 1878 de Rodrigues Sampaio. Pode existir um sistema formalmente descentralizado, mas se faltarem os indispensáveis meios financeiros descentralizados, como será possível cumprir as tarefas em termos de subsidiariedade?

A curto prazo, o significado político da atual reforma foi uma certa diminuição da autonomia local, porque, por exemplo, promoveu-se a agregação obrigatória das freguesias sem audição prévia das populações. Nas comunidades intermunicipais da Lei n.º 45/2008, de 27-8, art.4.º previa-se a adesão de cada município às CIM, portanto com carácter voluntário. Já a reorganização administrativa do território das freguesias é obrigatória. *Vide* art.1.º da Lei n.º 22/2012, de 30-5. Equipara-se a ausência de

pronúncia a deliberação da assembleia municipal que não promova a agregação de quaisquer freguesias (art. 14.º da Lei n.º 22/2012, de 30-5).

Em suma, esta reforma administrativa, até à data, não resolveu as questões principais. Incidiu sobre as freguesias, mas estas não são a autarquia referencial do sistema, mas sim o município. As freguesias não têm muitas atribuições, e o pessoal é menos qualificado que o dos municípios. A transparência administrativa é bastante difícil a nível local. Neste momento, não se encontra resolvida a questão dum eventual 3.º nível autárquico por motivo do Acórdão do TC n.º 296/2013 (proc. n.º 354/13) e por falta de vontade política de criação das regiões administrativas. Não se encontra ainda esclarecido o futuro papel das CCDR. Pode-se dizer, então, que a Reforma administrativa está incompleta e num certo impasse. O Acórdão do TC n.º 296/2013 declarou algumas normas do Decreto n.º 132/XII inconstitucionais porque considerou as comunidades intermunicipais como autarquias locais, ora “as categorias de autarquias referidas são um *numerus clausus*, não podendo ser criadas outras (princípio da tipicidade)”. Por outro lado, a aprovação de normas habilitantes meramente formais permite que a administração esteja isenta de critérios legais orientadores e sem controlo, violando o art. 111.º, 2 CRP. Nas duas declarações de voto divergentes da maioria dos juízes, os juízes Vítor Gomes e Pedro Machete (*vide* Acórdão do TC n.º 296/2013, págs. 3400 a 3402) consideram haver uma habilitação legal suficiente para o Governo devido aos critérios da intangibilidade das atribuições estaduais, devido à delimitação da delegação pelos interesses próprios das populações das autarquias, e pela referência a determinados princípios como a coesão territorial, a solidariedade inter-regional, etc. Quanto à ideia de que a designação constitucional de “região administrativa” ou outra qualquer é típica e nominada, isto é, que os próprios nomes ou designações constitucionais são insubstituíveis pelo legislador, parece-me um elemento de rigidez interpretativa. A Constituição protege essencialmente direitos e regimes procedimentais ou materiais, e não propriamente meras designações formais e típicas.¹⁴

¹⁴ Vide MARCELO CAETANO, *Manual Direito Administrativo*, I, 9ª ed., Lisboa, 1970, pág. 148; Documento Verde, *cit.*, pág. 33; J. J. GOMES CANOTILHO-VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 2010, pág. 720; Maurer Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17 Auf. 2008, s. 570 ss.; Parecer da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local à Proposta de Lei 44/XII/1.ª(GOV.).