

A AUTONOMIA DO PODER LOCAL

40 ANOS DE DEMOCRACIA LOCAL

NUNO J. VASCONCELOS ALBUQUERQUE SOUSA

Professor Associado Convidado da FDCPULP-Faculdade de Direito e Ciência Política da ULP

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

1. A autonomia local constitucional¹

As autarquias locais são um elemento fundamental da organização do Estado democrático e uma realidade histórico-administrativa anterior à Constituição de 1976 e ao liberalismo constitucional. As autarquias locais não constituem apenas um poder administrativo burocrático, devem considerar-se como um poder democrático-constitucional. O Estado de direito democrático decorre de vários princípios como a soberania popular, o pluralismo de expressão e organização, a separação de poderes, a garantia dos direitos fundamentais, e a descentralização administrativa (arts. 2º e 235º CRP). As autarquias locais são um dos instrumentos de realização da democracia económica, social e cultural e do aprofundamento da democracia participativa (art. 2º CRP). A definição constitucional de autarquias locais como pessoas coletivas territoriais assenta em dois pontos: a existência de órgãos representativos das populações respetivas e a defesa dos interesses próprios dessas populações (art. 235º CRP).

O poder local (Título VIII da CRP) é um poder político constitucional que se insere na Parte III - Organização do Poder Político - que abarca os arts. 235º a 254º da CRP. Este regime é demonstrativo do carácter “dirigente” da Constituição portuguesa, implicando uma certa rigidez do texto constitucional, tendo dificultado a apresentação de algumas propostas de alteração legislativa.

¹ Texto parcialmente apresentado no XXXVI Colóquio Nacional da ATAM (Associação dos Trabalhadores da Administração Local), em Elvas, 16 de novembro de 2016.

O direito das autarquias locais é direito administrativo especial autonomizado do direito administrativo geral devido à sua particular organização e atividade e ao estatuto dos eleitos locais. É um direito predominantemente municipal, pois o município é a autarquia de referência. O direito das autarquias locais é influenciado, tal como o direito administrativo geral pelas novas exigências da privatização, da liberalização, da empresarialização, da eficiência, e da dimensão europeia e internacional.

O Estado é politicamente unitário, mas tem de atender à autonomia insular, à autonomia das autarquias locais, e aos princípios da subsidiariedade e da descentralização administrativa democrática (art. 6º,1 CRP). A descentralização é um conceito político, por exemplo, a descentralização do Estado Novo não se adequaria às exigências da descentralização da atual Constituição. A organização das autarquias locais é descentralizada face ao Estado. As autarquias têm um âmbito de regulamentação próprio através das posturas municipais face à lei, têm património e finanças próprios, têm receitas próprias e dispõem de poderes tributários. A eleição para a assembleia representativa é universal e direta, podem ser convocados referendos locais pelos municípios e freguesias, o poder regulamentar próprio não pode ser substituído pelos regulamentos das autarquias de nível superior, e o Governo não exerce tutela política ou de mérito sobre as autarquias. (Vd. arts. 6º, 235º a 242º CRP). As leis de revisão não podem afastar a autonomia local (art. 288º.n) CRP). A lei não pode afastar a existência de autarquias locais, mas pode conformar ou modificar as suas atribuições, e pode criar ou extinguir autarquias. (Vd. art. 164º n) CRP). Uma comunidade municipal historicamente estabelecida não pode ser eliminada pela lei ordinária, por exemplo, a lei não poderia fazer desaparecer a identidade e continuidade próprias dos municípios do Porto ou de Lisboa.

A autonomia local prevista na CRP não é apenas uma competência administrativa de descentralização, pois refere-se a uma população residente com interesses próprios num delimitado território, exercendo-se poderes políticos em democracia. A autonomia local portuguesa é ampla como a alemã. Diversamente de Espanha, em que o plano principal passa pelas comunidades autónomas, em Portugal a autonomia local é essencialmente municipal. As administrações autónomas têm âmbitos e regimes diferenciados como as

regiões autónomas, as associações profissionais, as universidades públicas, os municípios e as freguesias. A autonomia municipal é mais ampla que a das freguesias.²

A prossecução dos interesses próprios das populações poderia eventualmente realizar-se de modo independente face ao Estado e às outras autarquias, ou então pode preferir-se um modo de coordenação entre as várias entidades. Este ponto de vista da coordenação serve melhor os interesses públicos. As autarquias quanto aos interesses próprios exercem competências próprias, mas podem cooperar com outras entidades públicas ou privadas no exercício de competências, ou por delegação de competências. Os interesses próprios locais são interesses públicos e comuns de uma comunidade de vizinhos, e podem não ser coincidentes com os interesses estaduais. As autarquias locais possuem uma reserva de administração quanto aos interesses locais, mas podem desempenhar outros interesses públicos em concorrência com o Estado ou a UE, ou por delegação. Certos interesses locais podem ser simultaneamente considerados de interesse nacional, e neste caso não têm de ser prosseguidos exclusivamente pelas autarquias. A Constituição não separou rigidamente os interesses locais dos interesses nacionais. Havendo uma miscigenação de interesses, pode haver uma atividade concorrente entre o Estado e as autarquias. Se as matérias também tiverem uma relevância nacional, não pertencem em exclusivo aos municípios. A autonomia local, quanto às atribuições e competências, é definida pelo legislador.

A autonomia local é uma garantia institucional prevista na Constituição com uma dimensão objetiva, donde resultam várias situações jurídico-subjetivas. Quanto ao núcleo essencial de proteção há uma proibição geral de não-retrocesso, mas a medida da proteção não é tão ampla como nos direitos, liberdades e garantias, pois pode haver alguma compressão da garantia institucional objetiva no caso de ser necessário proteger outros interesses públicos constitucionais.

Inicialmente, discutiu-se nos trabalhos da assembleia constituinte se a autonomia local se devia relacionar com a previsão de pessoas coletivas territoriais com órgãos eleitos pelos residentes e com autonomia administrativa e financeira, ou se também se devia

² Vd. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 79 ss. *Local and Regional Government in Europe- Structures and Competences- CEMR*, Paris, www.ccre.org. M. REBELO DE SOUSA/ A. SALGADO MATOS, *Direito Administrativo Geral*, tomo I, 3ªed., 2008, Dom Quixote, Lisboa- descentralização e subsidiariedade, p. 148s. Acórdão nº 296/2013 do Tribunal Constitucional, Processo nº 354/13 vd. o princípio da tipicidade das autarquias.

considerar uma legitimidade popular de outro tipo relacionada com a legitimidade revolucionária das organizações populares de base. Como se sabe, a conceção vencedora foi a primeira.

O art.6º, n.º 1, CRP liga a autonomia das autarquias à subsidiariedade. Os assuntos que supostamente devam ser melhor resolvidos a um nível de maior proximidade dos cidadãos, não devem ser resolvidos pelo Estado, mas ao nível dos municípios, e se for o caso, ao nível das freguesias, se se entender que numa concreta tarefa são estes que estão em melhor posição de cumprir essa tarefa pública. A descentralização democrática da administração pública (art. 6º,1 CRP) refere-se à administração estadual que deve posicionar os seus serviços mais próximos dos cidadãos, de modo não burocrático, nos termos da lei.

A autonomia local, que não existia na Constituição autoritária de 1933, é entendida de acordo com o princípio da subsidiariedade, portanto é uma autonomia de dimensão máxima possível, embora se respeite o princípio do Estado unitário.

A Carta Europeia da Autonomia Local, no seu art. 3º, 1, dá uma noção de autonomia local muito abrangente: “o direito e a capacidade efetiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem nos termos da lei sob sua responsabilidade e no interesse das suas populações uma parte importante dos assuntos públicos”. A Carta Europeia alude a uma capacidade efetiva, à direção dos assuntos sob responsabilidade própria, e a uma parte importante dos assuntos públicos. Não se usa o critério dos “assuntos locais”, ou “assuntos próprios”, pois estes assuntos estão frequentemente relacionados com os interesses nacionais. A lei, de acordo com o princípio constitucional da subsidiariedade (art.6º,1), deve entregar as tarefas decisórias ao nível autárquico mais próximo dos cidadãos, desde que a boa eficiência da administração esteja assegurada. A autonomia local não consiste em cumprir residualmente apenas os assuntos locais, nem a ser, no plano local, o elo de execução das decisões do nível superior da administração pública. As autarquias têm um direito a decisões próprias e devem exercer participação em todos os assuntos, mesmo tratados ao nível das instâncias governamentais, que digam respeito às respetivas populações. Deve haver uma interdependência e planificação entre os interesses nacionais, regionais e locais para se obterem sinergias mútuas. O campo de ação da autonomia local é delimitado por lei, de acordo com a Constituição, e não pelos órgãos superiores da administração. No quadro atual da Constituição, a autonomia local

deve ser protegida da intervenção-tutela estadual, mas também do próprio plano decisório de eventuais autarquias supramunicipais.

Portugal acompanhou a generalidade dos países europeus no sentido da descentralização, da regionalização (Portugal tem duas regiões autónomas e a previsão constitucional de criação de regiões administrativas), da racionalização do número dos municípios e da estabilidade do poder local. Há países com dois níveis territoriais, o município e a região, e países com três níveis como a Espanha, França, Alemanha e Itália. Portugal, neste momento, tem concretizadas duas espécies de autarquias, as freguesias e os municípios, e duas regiões autónomas. Uma autarquia inframunicipal como a freguesia existe apenas em Portugal, Inglaterra e País de Gales.

A dimensão média dos municípios portugueses, em termos populacionais, é superior aos casos francês, espanhol e alemão, mas inferior ao inglês. A dimensão territorial dos municípios portugueses é superior aos municípios francês, espanhol e alemão, mas inferior ao inglês.

2. O movimento entre centralização e descentralização

65

Costuma referir-se a passagem da centralização à descentralização e vice-versa, como se os excessos de uma provocassem inevitavelmente o surgimento da tendência contrária. Porém, podem surgir influências exteriores ao sistema administrativo, por exemplo, uma crise financeira nacional ou internacional. Por exemplo, a diminuição drástica do número das freguesias recentemente em Portugal, teve a ver com as imposições da *Troika*. A recente reforma centrou-se nas freguesias, e não nos municípios. A *Troika* observou o número bastante elevado das freguesias e a proposta foi no sentido da diminuição do respetivo número, independentemente da realidade histórica e social que representam. Nos 308 municípios, não era necessário alterar, pois representam grandes unidades territoriais, mesmo em termos europeus.³

Julga-se que as imposições da *Troika* para já não fizeram retroceder a política da descentralização, como sucedeu em outros períodos da nossa história administrativa. Foram razões derivadas da crise financeira que justificaram as restrições da autonomia

³ Vd. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit.p. 28

financeira das autarquias locais, no séc. XIX, como sucedeu com os Códigos Administrativos de 1886 (as deliberações de carácter financeiro das câmaras eram provisórias) e de 1896 (era necessária aprovação do Governo para empréstimos, adicionais às contribuições diretas, etc.). O pendor centralizador afirmou-se nos Códigos Administrativos de 1842, de 1896 e do Estado Novo. A feição descentralizadora ocorreu no Código Administrativo de 1878, na legislação republicana de 1913, e na atual legislação autárquica.

3. A autonomia local tem uma base histórica consolidada e o município tem desempenhado o papel central

A autonomia local tem raízes históricas firmes, quer em Portugal, quer no direito comparado, e resulta duma evolução. O município tem sido a estrutura principal da administração local, visto ter sempre desempenhado as principais tarefas, e o importante papel reservado ao município não resultou apenas da atual Constituição, mas também do constitucionalismo anterior. O papel central do município e a importância da autonomia local não são fenómenos passageiros da atualidade, pois estão enquadrados na história.

A freguesia está longe de ocupar o mesmo plano dos municípios. Por Decreto de 26 de novembro de 1830, publicado nos Açores, foram estabelecidas as juntas de paróquia para administrar os interesses “particulares” dos vizinhos, isto é, “negócios” de “interesse puramente local”. A crise financeira de 1892 quase levava à extinção da freguesia, a qual foi criticada pela falta de pessoal qualificado e pela utilização descontrolada do crédito. A legislação republicana de 1913 realçou a importância das freguesias. A atual Lei nº 75/2013, de 12 de setembro confirma esta tendência, prevendo-se no art. 132º, por exemplo, que se consideram delegadas nas juntas de freguesia várias competências das câmaras municipais.

A administração local teve um tratamento diferenciado nas várias constituições. No período da Constituição de 1911, restabeleceu-se a vigência do Código Administrativo de 1878 considerado mais descentralizador. Eliminou-se a tutela administrativa do Governo, entregando-se aos tribunais a tarefa de fiscalização da legalidade. Previa-se a autonomia financeira e o referendo local. A câmara municipal era eleita diretamente, e a

comissão executiva era eleita pela câmara de entre os seus membros. A câmara municipal funcionava com um mini-parlamento com representação da oposição.

Diversamente, a Constituição de 1933 estabeleceu um regime de centralização autoritária. O Código Administrativo de 1936, revisto em 1940, não permitia a autonomia local. O território dividia-se em freguesias, concelhos, distritos e províncias. Não havia eleições diretas para as câmaras. A intervenção do Governo era ampla, podendo inclusive dissolver os corpos administrativos, no caso de considerar prejudicial para os interesses municipais a respetiva gestão dos corpos administrativos. O presidente da câmara era nomeado livremente pelo Governo, e simultaneamente chefiava a administração municipal e era o representante do Governo na autarquia.

É no constitucionalismo atual que vamos encontrar uma efetiva autonomia municipal, um verdadeiro poder local democrático, e a consagração de duas regiões autónomas face ao continente.

4. No constitucionalismo atual existem autonomia e poder local efetivos

67

A situação inverteu-se face ao constitucionalismo anterior de 1933, após cerca de 40 anos. Esta afirmação vai basear-se na consideração de quatro pontos fulcrais.

a) O plano das atribuições e competências constitucionais e legais

O legislador confiou ao poder local um importante conjunto de atribuições e competências, conferindo-lhe um poder decisório próprio face à administração estadual, diversamente do constitucionalismo anterior. A lei entende que os interesses locais são melhor desempenhados ao nível local, conferindo autonomia decisória discricionária aos órgãos locais. Cabe às autarquias a defesa dos interesses próprios das populações recenseadas, com respeito do princípio da descentralização administrativa (art. 237º CRP) e da subsidiariedade (art. 6º CRP). Os poderes de decisão, participação e consulta, quanto aos interesses locais, cabem às autarquias, não se devendo preferir o nível superior de administração, exceto se tal for exigido pelo princípio da boa administração (art. 5º CPA). A Lei nº 75/2013, de 12 de setembro contempla a descentralização administrativa,

a transferência e a delegação de competências. As atribuições podem passar do Estado para os municípios e entidades intermunicipais e dos municípios para as freguesias e entidades intermunicipais, sendo o instrumento o contrato interadministrativo.

b) O plano das finanças locais

Diversamente do que sucedia no regime constitucional de 1933, as autarquias têm receitas relativamente suficientes para cumprirem as tarefas administrativas legais. A Lei das Finanças Locais cabe à competência reservada da AR (art. 165º1.q. CRP). Pretende-se uma justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, devendo corrigir-se as desigualdades entre as autarquias do mesmo grau (art. 238º2 CRP). As autarquias elaboram os orçamentos próprios e gerem as despesas sem necessidade de autorização do Governo. A Lei do Enquadramento Orçamental considera os orçamentos das autarquias locais e das regiões autónomas como independentes do orçamento do Estado. Estão proibidos os subsídios ou comparticipações financeiras pelo Estado aos municípios e freguesias. O art. 254º,1 CRP prevê a participação dos municípios, realçando o seu papel primacial, nas receitas dos impostos diretos do Estado e receitas tributárias próprias. Assim, as receitas dos municípios, que têm de ser calculadas anualmente de forma proporcional face ao volume de tarefas administrativas próprias ou delegadas aos municípios, nos termos da lei, resultam da cobrança das derramas e impostos municipais, do produto das taxas e preços, da participação nos impostos do Estado (IMI, etc.), de empréstimos, etc. (Vd. Lei nº 73/2013, 3-9, Lei das finanças locais) e Lei nº 151/2015, de 11 setembro (Lei do Enquadramento Orçamental)).

c) O plano do pessoal autárquico

Não poderia existir autonomia local sem pessoal autárquico próprio, isto é, não podia ser o pessoal do Estado a executar as tarefas autárquicas. Por isso, é que tem de existir uma polícia municipal, e não apenas a PSP e a GNR. As autarquias locais possuem quadros de pessoal próprios, nos termos da lei, embora se aplique aos funcionários e agentes da administração local o regime dos funcionários e agentes do Estado, com adaptações (art. 243º CRP). Vd. Lei nº 35/2014, de 20-6 (Lei geral do trabalho em

funções públicas) e Lei nº 80/2013, de 28-11. Decreto-Regulamentar nº 18/2009, de 4-9 (adapta o SIADAP aos serviços da administração autárquica).

d) O plano da tutela governamental

Para não lesar a autonomia local, no seu conteúdo essencial, o art. 242º.1 da CRP apenas prevê uma tutela da legalidade, quer quanto a competências próprias, quer quanto a competências delegadas. O Governo não exerce uma tutela do mérito, através de autorizações ou aprovações. Vd. Lei nº 27/96, de 1-8 (lei da tutela administrativa- só prevê tutela inspetiva e jurisdicionalização das sanções tutelares).⁴

Consideradas as alíneas anteriores, pode-se indubitavelmente afirmar que o sistema jurídico português consagra uma autonomia e um poder local efetivos.

5. A evolução do poder local democrático

a) A dimensão intermunicipal ou supramunicipal do poder local?

O legislador democrático, com a participação das autarquias locais, tem de escolher entre a via de aprofundar o intermunicipalismo, ou de apostar, pelo contrário, na instalação de entidades supramunicipais. Para já, tem-se apostado mais no intermunicipalismo. O art. 63º1 da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro permite a constituição de associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respetivas atribuições, como as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos. O associativismo autárquico dos municípios e freguesias tem apoio no art. 10º da Carta Europeia da Autonomia Local, podendo haver adesão a uma associação internacional autárquica. As comunidades intermunicipais não são autarquias locais.⁵

⁴ Vd. MARTA PORTOCARRERO, A tutela administrativa sobre as autarquias locais na Constituição de 1976, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 3, julho/setembro, 2014, p. 68.

⁵ Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Quase 40 anos de democracia local, *Questões Atuais de Direito Local* nº 3, julho/setembro 2014, p. 56 ss . 40 anos de desconcentração territorial regional em Portugal, *Direito Regional e Local* nº1, janeiro/março 2008, p. 9ss. JOSÉ MELO ALEXANDRINO, Os processos de reforma do poder local: desenvolvimentos recentes, *Questões Atuais de Direito Local*, nº3,

a.1) As entidades intermunicipais são a área metropolitana e a comunidade intermunicipal- art. 63º3 da Lei nº 75/2013, de 12/9. Podem existir associações de municípios de fins específicos e de fins múltiplos, as comunidades intermunicipais. Estas dispõem de património e finanças próprios, e entre as receitas contam com os cofinanciamentos europeus.

a.2) Uma nova autarquia local?

A nossa história administrativa já conheceu diversas entidades locais supramunicipais como os distritos (em 1836, o distrito era autarquia local, mas deixou de ser autarquia local em 1935), as províncias, as comarcas administrativas, e na atual Constituição, as regiões administrativas. Todas estas entidades supramunicipais nunca chegaram a alcançar um papel decisivo na organização administrativa, sendo sempre os municípios que ocuparam o papel de maior destaque. Se esta leitura for a mais plausível, então a via mais aconselhável seria dar preferência ao intermunicipalismo. As regiões autónomas dos Açores e Madeira não são autarquias locais. Nas ilhas, há quatro níveis territoriais de Administração (freguesias, municípios, regiões autónomas e Estado), ao passo que no continente só existem três níveis (freguesias, municípios e Estado), não havendo um nível supramunicipal. As comunidades intermunicipais não são autarquias locais, nem entidades supramunicipais. Se fossem criadas entidades supramunicipais tal seria um sinal descentralizador, mas ter-se-ia de prosseguir uma via que não prejudicasse a autonomia municipal, se quisermos que os municípios continuem a ocupar o espaço central da autonomia local (art. 257º CRP).

a.3) A regionalização?

As regiões administrativas estão previstas no texto constitucional, mas por um fenómeno de rutura constitucional não foram concretamente instituídas. Cfr. Lei nº 56/91, de 13-8 (Lei quadro das regiões administrativas). Passados cerca de 40 anos, continuam as hesitações sobre a sua criação, e talvez seja necessário algo diverso, e mais de acordo com os novos desafios administrativos. Já foram criadas autarquias supramunicipais em Portugal como as comarcas, as províncias e os distritos, e essas experiências, com raízes

históricas, portanto, não produziram resultados inequivocamente positivos, não tendo havido unanimidade quanto às respetivas vantagens. Se a regionalização insular tem trazido vantagens para as ilhas, continuam a suscitar-se questões relativamente às previstas regiões continentais.

Julgo que as dificuldades têm resultado das dúvidas sobre quais as atribuições que devem ser cometidas às regiões, sobre as dificuldades da delimitação do território de cada região, sobre a autonomia financeira das regiões, sobre a eleição direta dos seus órgãos, e sobre a articulação entre as competências municipais, que os municípios não querem ver regredir, e as competências regionais, etc. Há dúvidas sobre o modelo a adotar, se o da grande região, o que permitiria formar cinco ou seis regiões administrativas no continente, ou o modelo da média região que permitiria formar dez ou onze regiões. Por exemplo, no norte do país, haveria uma única região com sede no Porto, ou três regiões, a do Minho, a de Trás-os-Montes e a Área Metropolitana do Porto? Há quem alvitre aproveitar as cinco regiões-plano do continente, cujo órgão gestor são as CCDR's, com eleição do presidente por um colégio eleitoral composto por autarcas.

b) A dimensão europeia do poder local e regional

b.1) A Carta Europeia da Autonomia Local

Segundo o art. 4º.3 desta Carta : “Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir , de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos”. Segundo o princípio da subsidiariedade (art. 6º1 CRP), as tarefas administrativas deverão ser executadas num nível ótimo, no nível central, regional ou local onde se julgar que sejam melhor geridas. O Conselho da Europa aprovou em 1985 a Carta Europeia da Autonomia Local, vigente desde 1991 em Portugal.⁶

O instrumento da “geminação” facilita a colaboração entre os vários municípios europeus, e resulta da iniciativa do Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, uma associação criada na Suíça em 1951. A Convenção de Madrid de 1981, da iniciativa do Conselho da Europa, prevê a cooperação transfronteiriça entre autarquias locais, de que é exemplo a Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal .

⁶ Vd. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, ob.cit., p. 112 ss, 248 ss.

b.2) As regiões europeias

O Congresso dos Poderes Locais e Regionais elaborou em 1997 um projeto de Carta Europeia de Autonomia Regional, que obteve apoio da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, do Comité das Regiões da União Europeia e da Assembleia das Regiões da Europa, porém, ainda não entrou em vigor. Segundo o art. 7º do Projeto, a autarquia regional é uma entidade territorial situada entre o poder central e as autarquias locais. O direito à autonomia regional é condição do Estado de direito democrático, e a assembleia regional resulta de eleições por sufrágio direto dos cidadãos, se bem que num período transitório a assembleia seja eleita pela autarquias locais. Na Europa, têm níveis intermédios entre o Estado e os municípios países com diferentes dimensões territoriais como a Dinamarca, Noruega, Suécia, Bélgica, Áustria, Suíça, Espanha, França, Itália e Alemanha.

Pelo Regulamento (CE) nº 1082/2006, de 5 de julho, foi criado o agrupamento europeu de cooperação territorial (AECT) que visa a cooperação transfronteiriça, a transnacional e a inter-regional, facilitando-se a execução de projetos de cooperação territorial cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, pelo Fundo Social Europeu, ou pelo Fundo de Coesão. Membros dos AECT podem ser o Estado, as autarquias locais, as comunidades intermunicipais, as áreas metropolitanas, etc.

O Comité das Regiões é um órgão consultivo da UE, composto por representantes das entidades regionais e locais, que participa no processo de decisão europeu relacionado com as matérias de carácter regional e local.

6. O ponto da situação atual

O tema da descentralização tem ocupado um lugar importante na discussão política. Por vezes, insinua-se que a descentralização tem afastado de certo modo a questão da regionalização. Temos conhecimento, neste momento, de três projetos de lei e de uma proposta de lei.

O Projeto de Lei nº 442/XIII do PCP contém o projeto de “Lei Quadro que estabelece condições e requisitos da transferência de atribuições e competências para as autarquias

locais”. Consta de 13 artigos; não enumera setores concretos a descentralizar; o alargamento das atribuições das autarquias locais e das competências dos seus órgãos é aprovado por lei orgânica.

O Projeto de Lei nº 383/XIII/2ª é do PSD. Tem apenas 16 artigos e é vago, mas não tanto como o Projeto do PCP, pois enumera os vários setores a descentralizar, como a gestão territorial, a segurança alimentar, a gestão da orla costeira, a gestão florestal, a ação social, e a infraestruturização da saúde e educação.

O Projeto de Lei nº 449/XIII inclui 16 artigos, tendo sido apresentado pelo CDS-PP. Tem um carácter vago. Prevê abstratamente a descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais nos setores da educação, saúde, ação social, proteção civil, praias, gestão florestal, saúde animal e segurança alimentar, património e habitação.

A Proposta de Lei nº 62/XIII do Governo é mais desenvolvida e concretiza melhor as áreas a descentralizar, tendo 43 artigos. Refere, no art. 11º ss., as novas competências dos órgãos municipais na educação, ação social, saúde, proteção civil, cultura, património, habitação, áreas portuário-marítimas, praias marítimas, fluviais e lacustres, cadastro rústico e gestão florestal, transportes e vias de comunicação, estruturas de atendimento ao cidadão, policiamento de proximidade, proteção e saúde animal, segurança alimentar, segurança contra incêndios, estacionamento público, modalidades afins de jogos de fortuna e azar. No art. 30ºss são referidas as novas competências dos órgãos das entidades intermunicipais. No art. 38ºss. enumeram-se as novas competências dos órgãos das freguesias.

A ANMP (Associação Nacional de Municípios Portugueses) tem uma atitude relativamente crítica face à Proposta de Lei do Governo sobre transferência de competências. Discorda que sejam retiradas da proposta de lei matérias como a das áreas protegidas, dos recursos hídricos, da água para consumo humano, gestão da orla costeira, etc. Entende que não se deve permitir ao Governo uma discricionariedade normativa tão ampla de poder concretizar por decreto-lei a transferência de competências. Esta proposta de lei, em certos aspetos tem a marca da ligeireza. Por exemplo, ao confiar aos órgãos municipais a matéria da avaliação e reavaliação de imóveis, incluindo a designação dos peritos avaliadores. Retirando-se esta matéria aos serviços de finanças não se permite a equidade a nível nacional e regional. Esta proposta de lei carece de estudos prévios que

fundamentem as vantagens da transferência definitiva e universal, porque pode ser vantajoso transferir uma certa matéria no Porto, e o mesmo não suceder num município do interior (cfr. portal da ANMP em 31.3.2017).

A ANMP tem uma posição bastante crítica sobre o projeto de lei relativo às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (vd. portal da ANMP em 24.1.2017). Quanto à situação do Conselho Diretivo das CCDR passar a ser eleito por um colégio eleitoral de autarcas, tal modificação não trará mudanças de vulto, porque os dirigentes das CCDR continuarão a ser funcionários do Estado, sujeitos à sua superintendência. A ANMP continua a defender a regionalização com órgãos próprios eleitos pelas populações respetivas. Discorda, o que também apoiamos, com o nível habilitacional superior exigido aos membros das listas para o Conselho Diretivo, pois se trata do exercício de cargos políticos.

Por fim, para a ANMP, continua-se a incumprir a Lei de Finanças Locais quanto à reposição financeira das receitas municipais, nem há uma aproximação sequer gradual aos níveis europeus da relação receitas-despesas entre Poder local e Administração Central (vd. Resolução do Conselho Geral da ANMP sobre a proposta de lei do orçamento do Estado para 2017, em 25.10.2016).

7. Considerações finais

1. Em Portugal, tem vindo a consolidar-se positivamente a autonomia local, e os resultados concretos obtidos pelo poder local democrático, nestes 40 anos, são notáveis quanto às diversas atribuições, como as referidas a equipamentos rurais e urbanos, energia, transportes, comunicações, património, cultura, desporto, saúde, habitação, proteção civil, ambiente, saneamento básico, ordenamento do território, urbanismo, etc. Este meu juízo é do senso comum, e mais de carácter político-jurídico, porém, é aconselhável fazer estudos económicos globais relativamente, pelo menos, aos últimos 20 anos, na ótica custos-benefícios dos investimentos públicos realizados.

2. As opções necessárias relativamente ao poder local têm um carácter eminentemente político, são essencialmente decisões políticas que competem ao legislador com a participação da sociedade civil, e dos representantes das autarquias, porém, não parece haver uma única decisão ótima, mas várias opções com vantagens e desvantagens. A

“ciência da administração”, que é a perspectiva e método seguidos neste estudo sobre poder local, orienta-se para soluções mais técnicas, não políticas, no sentido da eficiência do serviço público aos cidadãos, da economicidade, da celeridade, e da desburocratização.

3. Existem, contudo, algumas dificuldades para a autonomia local. A complexidade dos serviços públicos, a tecnicidade das tarefas públicas que exigem a participação dos vários níveis territoriais intermédios ou superiores e que são cada vez mais interdependentes mesmo do plano europeu, os avultados investimentos necessários, a dimensão cada vez mais tecnocrática do que política das tarefas administrativas, a existência de instituições especializadas independentes de âmbito supramunicipal, a gestão centralizada dos fundos da UE, a existência de entidades administrativas de base funcional-horizontal e não de base territorial, o facto do interlocutor privilegiado da UE ser o Governo, a perda de protagonismo do Parlamento face ao Governo, a pressão da globalização, a necessidade de se criar dimensão territorial para se obterem subsídios da UE, tudo isto somado potencia as forças da centralização, fortalecendo o papel dos governos nacionais e das instâncias europeias em detrimento dos poderes locais.

75

4. Os dados da nossa história administrativa indicam que a existência das várias autarquias supramunicipais não introduziram vantagens significativas ao nível da eficiência administrativa, representando mais uma intervenção estatal do que um nível intermédio de administração regional. Um segundo dado importante é que os municípios foram sempre, até agora, o eixo principal e essencial do poder local. Neste aspeto, reside o ponto central da política relativa ao poder local. As atribuições administrativas e as verbas orçamentais vão continuar a favorecer principalmente os municípios, como a instância central do poder local, ou o legislador vai apostar em outro protagonista principal, que será, por exemplo, uma nova espécie de autarquia supramunicipal?

5. Continuam as dúvidas, quanto à evolução da organização administrativa, sobre qual será a via preferencial, o municipalismo como até agora, ou o intermunicipalismo, o supramunicipalismo, ou a regionalização, não se tendo formado até agora consensos decisivos.

6. O município deve continuar a ser a autarquia de referência da administração territorial, devido à sua legitimação democrática e à dimensão territorial, e não o nível estadual, ou o nível intermédio, ou o nível submunicipal da administração territorial.

7. A serem instituídas, em concreto, regiões administrativas, as entidades territoriais que até agora têm tido um protagonismo principal, a saber o Estado e os municípios, devem transferir atribuições e competências para as regiões, as quais podem ter outra qualquer denominação, sob pena de não haver “interesses regionais” suficientes, e de acordo com o princípio da boa administração e da subsidiariedade. Não se criam regiões só para fazer planeamento económico, para tal já existem outras entidades capazes. A região só terá sentido se for para descentralizar atribuições do Estado de cima para baixo, não numa maneira automática, mas se a região, naquela concreta tarefa, assegurar uma melhor administração. É preciso equilibrar o princípio da subsidiariedade (art. 6º1 CRP) com o princípio da boa administração (art. 5º CPA).

8. Só se justificam regiões se se conseguirem delimitar “interesses regionais” significativos, relativamente numerosos e não meramente sobrepostos aos “interesses locais” e aos “interesses intermunicipais”. Cada vez mais há miscigenação de interesses europeus, estaduais, regionais e locais (exemplos: redes de transportes, vias rodoviárias, segurança alimentar, saúde pública, etc.). O poder regional deve ser democrático para ter legitimidade e peso decisório político-administrativo. Nesse caso, existiriam três níveis territoriais, o central, o regional e o local. O poder regional não se confunde com o poder local dos municípios, isto é, a regionalização não vai reforçar o poder local dos municípios, é supramunicipal.

9. Uma via de solução intermédia, de continuidade e não de rutura, menos burocrática, com menores custos económicos, e onde já existem interesses regionais identificados, poderia ser apostar e reforçar o intermunicipalismo com maior transferência de competências e de meios financeiros, e com poderes de concertação e coordenação por parte dum presidente dessa estrutura com legitimidade acrescida. Neste cenário, as CCDR, eventualmente com alteração de denominação, deveriam permanecer fora da influência do Governo, o qual não teria poder de superintendência, e ter um presidente eleito por um colégio eleitoral composto por membros das câmaras e das assembleias municipais da respetiva área, e para tal podiam aproveitar-se as cinco regiões-plano

existentes. As CCDR transitarão da administração periférica do Estado, para uma estrutura de coordenação imperativa supramunicipal, mas sem serem uma autarquia territorial como os municípios. No quadro desta solução, parece interessante a proposta da eleição direta pelos cidadãos dos presidentes das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, em simultâneo com as eleições autárquicas.

10. A boa administração (eficiência, economicidade, celeridade, desburocratização-art. 5º CPA; art.. 266º2 CRP) não se obtém necessariamente mediante grandes reformas legislativas. Tem de se atender igualmente ao cumprimento rigoroso da lei das finanças locais (cfr.Lei nº 53/2014, de 25-8-Fundo de Apoio Municipal e art. 52º da Lei nº 73/2013 de 3-9) e das regras da contabilidade pública (DL. nº 54-A/99, de 22-2).

É necessário incrementar a transparência (art. 7º1 da Lei nº 73/2013- *accountability*), e a formação e avaliação contínua do pessoal (o pessoal das autarquias não pode ter menor qualificação profissional do que os funcionários da administração central). Devem introduzir-se aperfeiçoamentos, pelo menos no aspeto da objetividade e transparência, no procedimento de avaliação SIADAP.

A administração eletrónica deve permitir ganhos na eficiência, transparência e direito à informação dos cidadãos (art. 14º1 CPA), e não deve ser uma causa direta de desemprego.