

PERSPETIVAS DO DIREITO DAS AUTONOMIAS LOCAIS

António Cândido de Oliveira

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.97.9>

Esta lição foi proferida em 10 de Novembro de 2017 e nunca foi publicada, porque ficou à espera de uma revisão que não fiz. Este livro em memória de Benedita Mac Crorie levou-me a revisitar o texto e a fazer a publicação com o assentimento das coordenadoras. Mantenho a versão da data em que foi proferida, ainda que com alterações que resultam principalmente de algumas reflexões.

No entanto, a reflexão maior de que dou testemunho tem tudo a ver com a partida prematura da Benedita. Trata-se de saber o que estamos a fazer neste mundo e tempo em que nos é dado viver e pensar. A tentação maior é dizer que a vida é assim e o que temos a fazer é lidar com a realidade e ir em frente. Mas a grande interrogação acompanha-nos e apenas uma coisa me parece certa: temos o dever de lutar por um mundo menos injusto, com menos sofrimento. Quanto ao resto, quanto às injustiças que nos ultrapassam, que estão fora do nosso alcance, confio que, no fim, não sabendo ao certo de que modo, a Justiça triunfe e com ela a Alegria que tão humana é e tanto ambicionamos.

1. O tema desta lição tem origem no último capítulo do livro *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, publicado em 2013. Um capítulo muito breve que aproveitou para desenvolver um pouco.

Antes de entrar em matéria permitam-me que comece por fazer dois brevíssimos apontamentos, desenvolvendo mais o segundo. O último capítulo do livro intitula-se “Perspetivas do Direito das Autarquias Locais” e agora modifico para “Perspetivas do Direito das Autonomias Locais”. Explicarei adiante porquê. O segundo apontamento é este: não é possível olhar para o futuro do direito das autonomias locais sem ter presente os perigos que as ameaçam hoje.

Esses perigos são gerais e são aqueles que dizem respeito à fragilidade da nossa civilização, da democracia e do Estado de Direito. Damos como assente o progresso contínuo da civilização e, no entanto, basta estar com um pouco de atenção para temer a barbárie. Basta olhar para certos movimentos político-religiosos, para situações de guerra e de fome em vastas zonas do globo e basta olhar para líderes de diversos países do nosso planeta, alguns deles eleitos por métodos democráticos, para poder afirmar que não é segura a Paz, que a barbárie é possível. Perigo que aumenta ainda mais quando muitas vezes a tendência é a de responder aos extremismos com extremismos, caminho seguro para pôr em perigo a Paz.

No que respeita à democracia perdemos a ideia de que ela não se esgota no voto, no poder da maioria e antes assenta no respeito dos direitos fundamentais da pessoa. Sem o respeito destes de todos eles (e não só de alguns) a democracia está por fazer, quando muito está em construção. A democracia precisa de movimento. Parada, estagna, envelhece e morre. E tenha-se sempre presente que não é a vontade da maioria o princípio maior da democracia. O princípio maior da democracia é o respeito e luta pela dignidade da pessoa, de todas e cada uma das pessoas.

Inseparável da democracia é o Estado de Direito, esse Estado que está expresso na Constituição da República Portuguesa de 1976 e que diz logo no seu artigo 1º que “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”.

O Estado de Direito não é, pois, um qualquer Estado, isto é, um ente público constituído por povo, território e órgãos de soberania. Ele é aquele Estado que acolhe não só os direitos fundamentais, mas também o princípio

da separação dos poderes. O Estado de Direito não se atinge nem de um modo completo, nem definitivo, estamos sempre em busca. Se perdermos a consciência destas fragilidades, destes perigos, estamos mais próximos da destruição destes bens civilizacionais que acabamos de mencionar depois de lutas de séculos, com avanços e recuos nomeadamente no nosso país que vai rapidamente a caminho dos 200 anos da implantação do liberalismo que anunciava na sua matriz francesa a “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”.

2. Entremos então, em matéria. As autonomias locais estão consagradas em sede de princípios fundamentais da nossa Constituição que, depois de afirmar Portugal como um Estado unitário (não federal) estabelece para além da autonomia regional (a dos arquipélagos dos Açores e da Madeira), o princípio da “autonomia das autarquias locais”.

Repare-se que em vez de princípio da autonomia das autarquias locais, a Constituição poderia estabelecer o princípio da autonomia dos entes locais ou das comunidades locais ou ainda simplesmente o princípio da “autonomia local” se não tivesse acolhido o conceito de “autarquias locais”.

O conceito das autarquias locais foi introduzido no nosso ordenamento jurídico apenas pela Constituição de 1933 e integrado no Código Administrativo de 1940. Até então as freguesias e os municípios, bem como os distritos, eram denominados “corpos administrativos”.

Autarquias locais é um conceito desenvolvido na Itália durante o fascismo, considerando-se que não implicava a obrigatoriedade de eleição dos órgãos e que foi trazido para Portugal. A Itália abandonou-o quando abraçou a democracia, no fim da segunda Guerra, substituindo a expressão “autarquias” por “autonomias” locais e denominando os municípios e as províncias de “entes locais”. O debate na Assembleia Constituinte italiana é muito elucidativo a este propósito¹ e não mais se usou a expressão autarquias locais.

Em Portugal deveríamos ter seguido o mesmo caminho até porque autarquia é uma palavra que evoca auto-poder, auto-suficiência e não poder democrático e o saudoso Professor Barbosa de Melo insurgia-se contra a palavra autarca aplicada aos eleitos dos municípios e freguesias, dizendo com

¹ Enrico GUSTAPANE, “‘Autarchia’ – Profilo Storico di un termine giuridico in disuso”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, anno XXX, 1980, p. 208.

humor que autarca era o “autarca da Galileia” que de democrata nada tinha. Eleitos, eleitos locais era o nome adequado.

Verdade é que praticamente toda a gente utiliza a palavra autarca, que a expressão autarquias locais é de uso corrente e tem apoio na Constituição e por isso talvez não valha a pena encetar aqui uma luta contra esta designação. Basta ficar com esta chamada de atenção e utilizar sempre que possível a expressão eleitos locais em vez de autarcas (não custa nada) e começar a falar de entes locais em vez de autarquias locais.

Mas há aqui outro problema que não deve ser ignorado. A Constituição no importante capítulo dedicado ao poder local depois de dizer no seu artigo 235º que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais enumera as seguintes categorias destas: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

Ora há aqui um salto que importa ter em atenção. Se é verdade que os municípios e freguesias se situam no âmbito do que consideramos local já custa considerar local o que é claramente regional. Os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira chamam a atenção para esse aspecto na sua Constituição Anotada.

Em bom rigor, a Constituição consagra o poder local em todo o território nacional através dos municípios e freguesias e consagra o poder regional por dois modos: sob uma forma aprofundada, envolvendo poder legislativo, nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, dadas as características destes arquipélagos, e sob uma forma meramente administrativa no território do continente.

Mas deixemos de lado questões que, apesar de tudo, são relativamente secundárias. O essencial é que o nosso Estado de direito é constitucionalmente um Estado descentralizado.

3. O poder, nomeadamente o poder administrativo não está centralizado no Governo da Nação, mas pertence também aos municípios e freguesias em todo o território nacional e às regiões autónomas nos Açores e na Madeira e pertencerá às regiões administrativas no Continente quando e se vierem a existir.

Ora qual a razão desta descentralização, destas autonomias? A razão parece-me óbvia. Portugal, o nosso país, tem milhões de problemas político-administrativos para resolver com diferente dimensão territorial.

Há, de entre eles, problemas que são de natureza predominantemente local. O problema de um caminho vicinal que está mal cuidado, a abertura de uma rua, o arranjo de um passeio com buracos, uma fuga accidental de água na rede de abastecimento domiciliário de uma cidade não são problemas nacionais.

Há, por outro lado, problemas claramente de âmbito nacional como a rede de auto-estradas e a construção de grandes portos e aeroportos para nos mantermos no campo das infra-estruturas.

Mas não se esgotam aqui os problemas do nosso país, pois há também os que são de âmbito regional. Problemas que são supralocais e infranacionais e o nosso país é abundante neles, pois é muito diverso de norte a sul.

Estes problemas que são assuntos da nossa administração pública, ou seja, que resultam da actividade administrativa obrigam a pensar no melhor modo de os gerir.

E tudo seria fácil se houvesse a possibilidade de identificar claramente os assuntos locais, os assuntos regionais e os assuntos nacionais da nossa administração, Atribuir-se-iam os assuntos locais aos entes locais (municípios e freguesias), os assuntos regionais às regiões administrativas e os assuntos nacionais ao aparelho do Estado-Administração, tendo como órgão superior o Governo da República.

É hoje claro, entretanto, que não há assuntos puramente locais, regionais ou nacionais. Todos os problemas de administração pública de relevo têm em maior ou menor medida uma dimensão local, regional e nacional e devem ser abordados, tendo bem consciência desse facto.

Tomemos, como exemplo, a educação. A educação é um assunto da administração pública muito amplo e complexo que envolve nomeadamente uma rede escolar adequada, cobrindo todo o país, com professores devidamente qualificados e programas cuidadosamente elaborados. A complexidade ainda aumenta quando inserimos também aqui o ensino superior e a investigação que o alimenta.

Não podemos, pois, atribuir, como sucedia no século XIX, a educação básica, a tarefa de ensinar a ler, contar e escrever, aos municípios e até

freguesias que cuidariam de encontrar um professor (pelo menos com os conhecimentos mínimos), um local para ensinar (que poderia ser até um espaço da casa deste) e que arcariam com a despesa daí resultante. Tudo era bem simples e já seria muito bom se fosse levado a bom termo, mas sabemos que tal não sucedeu e o analfabetismo entrou bem dentro até à segunda metade do século XX. A educação só se expandiu, fazendo diminuir drasticamente o analfabetismo quando o Governo chamou a si a construção de uma rede de escolas primárias, cobrindo todo o país, formou professores em escolas próprias (escolas do magistério), tornou o ensino obrigatório para as crianças a partir dos sete anos e elaborou e pôs em execução os programas das diversas disciplinas que entendeu deverem ser lecionadas e finalmente ordenou exames nacionais para que houvesse igualdade e exigência na obtenção de graus de conhecimento. Também chegou a ampliar o ensino obrigatório de quatro para seis anos. Tudo isto estava fundamentalmente nas mãos do Estado e de acordo com a natureza do Estado não democrático de então, as competências dos municípios eram mínimas.

Quando surgiu o Estado de Direito democrático o essencial como o ensino obrigatório, a formação de professores, a construção de escolas, elaboração de programas e os exames nacionais não mudou e antes se ampliou com o alargamento do ensino obrigatório. Este passou de seis para nove anos e actualmente para 12 anos (dos seis aos 18 anos). Ao mesmo tempo, o despovoamento do interior com deslocação das famílias para o litoral e dentro do litoral para as vilas e cidades esvaziou escolas até então situadas em freguesias rurais, obrigando a uma reorganização da rede escolar. Criaram-se agrupamentos de escolas. Ao mesmo tempo foram necessários muitos mais professores. Era demasiado peso para o Estado.

Pior! Não era caminho a seguir tendo em conta o Estado de direito democrático que apontava no sentido da descentralização, da autonomia das autarquias locais e da subsidiariedade, sem esquecer o princípio da boa administração. Havia que repartir a gestão dos assuntos da educação pelo Estado e pelos demais entes territoriais.

4. Entram então aqui em ação os princípios da descentralização e da subsidiariedade que nos dizem que os assuntos que possam ser bem

resolvidos a nível local (municipal ou de freguesia), não devem ser resolvidos a nível regional ou central.

E o mesmo se diga dos problemas regionais. Os assuntos de âmbito supramunicipal e ao mesmo tempo infranacional que possam ser bem resolvidos a nível regional não devem ser resolvidos, nem a nível municipal, nem a nível nacional. Não devem ser resolvidos a nível municipal, pois são de âmbito que excede o território dos municípios e não devem ser resolvidos a nível nacional, pois não alcançam esse âmbito, devendo tomar-se em conta as particularidades regionais desses problemas. Estes princípios devem ser tidos em devida atenção num momento em que tanto se fala da descentralização para os municípios de tarefas que poderão ter uma dimensão supramunicipal.

Para além dos princípios da descentralização e da subsidiariedade há ainda um outro princípio a ter em conta. Referimo-nos a um princípio consagrado não só na Constituição mas muito claramente a nível europeu (Conselho da Europa) que nos diz que todos os cidadãos têm o direito de “tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou através de representantes livremente eleitos” (artigo 48º, nº 1 da Constituição da República Portuguesa). Este direito de participação não existe só a nível nacional. Existe em todos os níveis territoriais.

Ora, em Portugal e neste momento os portugueses têm o direito de participar na direção dos assuntos públicos do país a nível local, elegendo representantes para os municípios e freguesias e a nível nacional, elegendo a Assembleia da República da qual sai o Governo da República, tendo em conta os resultados eleitorais. Também têm esse direito a nível regional os cidadãos dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, mas não os do território continental.

5. Está subtraído, aos portugueses do continente, o direito de eleger livremente representantes para resolver os problemas regionais. Estes ou não são resolvidos e muitos não são; ou são resolvidos pelos entes locais que não têm escala para o efeito ou pelo Governo que não tem vocação para resolver problemas regionais.

O Governo da República quando resolve problemas do Algarve ou do Norte do País está a fazer o que não é da sua esfera e a procurar resolver

assuntos que frequentemente não conhece como devia, pese a possibilidade de utilizar a desconcentração regional.

A democracia exige um nível territorial regional com órgãos livremente eleitos e por isso é nosso entendimento que a democracia só se completa no nosso país com a instituição desse nível no continente e assim o estabelece, pelo menos aparentemente, a Constituição.

Dito isto, não ignoramos que há muitos portugueses que assim não pensam e têm o direito de defender a sua opinião certamente com bons argumentos (um dos que mais corre é o de que a regionalização viria aumentar a nossa classe política que já é grande e aumentaria, ao mesmo tempo, a nossa despesa e mesmo a burocracia, tendo a regionalização custos que superariam os benefícios). A força dessa corrente foi bem visível no referendo sobre as regiões de 1998.

6. Coloca-se aqui, entretanto, um problema jurídico-constitucional. Havendo defensores e adversários da regionalização que posição deve ter a Constituição? Defender a regionalização contra os seus adversários? Opor-se a ela contra os que a defendem?

A posição correta da Constituição deverá ser, a nosso ver, a de neutralidade. E a posição de neutralidade implica nem a impor, nem a proibir.

A regionalização seria um assunto que ficaria na disponibilidade do debate político, colocando em igualdade os partidários de uma e outra corrente. Isto significaria que vencendo, em eleições para a Assembleia da República, uma corrente favorável à regionalização, então ela deveria ser realizada de acordo com uma lei que seria aprovada na Assembleia da República pela maioria dos deputados e eventualmente submetida a referendo. Um referendo não obrigatório, que surgiria pelos meios normais que a nossa Constituição prevê.

E também significaria que em outras eleições para o mesmo órgão, vencendo uma corrente política contrária à regionalização ela pudesse também aprovar uma lei em sentido contrário, sem prejuízo também de um referendo não obrigatório que a ela se opusesse.

Como sabemos não é isso que está na Constituição. A Constituição surpreende neste domínio.

Por um lado, estabelece terminantemente no seu artigo 236º, nº 1, que “no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as

regiões administrativas”. E vai mais longe estabelecendo ainda os órgãos das regiões que são a assembleia regional (artigo 260º) e a junta regional (261º), contendo um artigo sobre as atribuições (257º) e admitindo a existência de um representante do governo, nomeado pelo Conselho de Ministros (262º). Nada mais claro.

Mas, ao mesmo tempo, a Constituição põe dois enormes travões à regionalização: obriga, desde 1976, à criação simultânea, por lei, das regiões (artigo 255º), impedindo que se faça uma experiência de regionalização em parte do território continental e impõe, desde 1997, numa polémica revisão constitucional, a realização de um referendo obrigatório de dupla resposta sobre a lei de criação das regiões que deverá ter o voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores participantes para que ela possa ter lugar.

Assim os eleitores terão de dizer “sim” à lei de regionalização em geral (primeira resposta) e depois “sim” à região em concreto onde são eleitores prevista na mesma lei.

E o texto constitucional elimina logo a regionalização se a resposta à pergunta geral sobre a regionalização (a lei da regionalização) for negativa.

E pode acontecer que através da resposta à segunda pergunta “concorda com a região onde reside?” se aprovem umas e outras não, não havendo assim a proclamada criação simultânea de regiões...

Ficam ainda fortes dúvidas de interpretação sobre a maioria que é exigida por este preceito constitucional: bastará uma maioria favorável de votos independentemente da abstenção ou será necessário ainda que tenham votado mais de 50% dos eleitores para que ela possa ser aprovada?

Há bons argumentos para julgar que a Constituição não se basta com a maioria favorável de votos e exige ainda mais de 50% de votantes, uma vez que se trata de um referendo obrigatório. O Tribunal Constitucional terá de se pronunciar expressamente sobre este aspecto, caso não votem 50% dos eleitores e isso será muito provável se tivermos em conta a participação eleitoral nos referendos efetuadas até hoje no nosso país (desde logo o da regionalização que teve uma participação de 48%)

Mas mesmo que o Tribunal Constitucional venha a entender, como será mais razoável, que não é necessária a participação de mais de 50% dos eleitores, sempre o referendo se realizaria com essa dúvida que muito o perturbaria. Por tudo isto bem se compreende que se diga que a Constituição

impõe condições para regionalizar que não estabelece para qualquer outra matéria, o que permite também dizer que ela não é coerente com a afirmação que faz em favor da criação de regiões administrativas.

A atual redação da Constituição acaba por favorecer os adversários da regionalização, pois a faz depender de lei de criação simultânea de todas elas e de um referendo obrigatório com dupla resposta. Dificulta-a. Isso está bem claro no comentário à Constituição revista de 1997 dos Professores José de Melo Alexandrino e Marcelo Rebelo de Sousa².

A Constituição para ser isenta em matéria de regionalização apenas deveria permiti-la sem a impor ou travar. Bastaria que dissesse, no actual artigo 236º, nº 1, que, no continente, as autarquias locais eram as freguesias e os municípios, podendo haver regiões administrativas, que suprimisse, no artigo 255º, a obrigatoriedade de criação simultânea das regiões e tornasse facultativo o referendo previsto no artigo 256º. Aliás, todo o capítulo IV (Região Administrativa) do Título VIII (Poder Local) da Parte III (Organização do Poder Político) da Constituição poderia ser suprimido.

Já houve, entretanto, uma proposta de revisão constitucional em 1994 que tinha como primeiros subscritores Duarte Lima e Pacheco Pereira que proibia a criação de regiões administrativas tal como a Constituição as consagra, pois estabelecia como autarquias locais as freguesias e os municípios e apenas permitia a criação de regiões administrativas nestes termos: “No continente a lei pode ainda prever formas de regionalização administrativa, a partir dos municípios e associações de municípios, tendo em vista a desconcentração de serviços públicos e o desenvolvimento económico e social”³. Esta proposta não avançou, desde logo, porque pouco depois foi dissolvida a Assembleia da República. Os adversários da regionalização gostariam seguramente que fosse acolhida.

7. A situação atual da organização administrativa não é de manter. Não temos regiões administrativas, mas temos problemas regionais e a necessidade de os resolver.

² Marcelo Rebelo de SOUSA e José de Melo ALEXANDRINO, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lisboa, Lex. 2000, pp. 386-389.

³ *Diário da Assembleia da República*, II Série A, nº 58, 2º Suplemento, de 9 de setembro de 1994, p. 1098.

E essa necessidade de os resolver determinou que a quase totalidade dos ministérios com atividade no território nacional acolhesse, sob a forma de administração estadual direta ou indireta, estruturas de âmbito regional. De forma direta através de direções ou delegações regionais ou distritais dos ministérios, de forma indireta através de institutos públicos, sob tutela ministerial, que na sua estrutura ocupam também o âmbito regional.

Mas não fica aqui a preocupação com os problemas regionais e desde a década de sessenta do século passado (mais de 50 anos) foram criadas estruturas denominadas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (quatro e pouco depois cinco) que com pequenas mudanças de designação, mas sempre resistentes, vão exercendo tarefas de natureza regional. A sua debilidade é conhecida, mas a sua existência não foi posta em causa.

Curiosamente as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional permaneceram sem que a Constituição a tal obrigasse; por sua vez, os distritos, que a Constituição obriga a manter enquanto não forem criadas as regiões (artigo 291º), foram extintos.

Foram extintos os distritos, mas foram criadas, entretanto 21 comunidades intermunicipais (CIM) de natureza claramente supramunicipal embora a designação pareça determinar o contrário.

Chegou mesmo a querer fazer-se destas estruturas uma autarquia local supramunicipal que o Tribunal Constitucional acabou por travar pelo acórdão nº 296/2013, de 28 de maio de 2013⁴.

Sobre as CIM muito haveria a dizer e não queremos deixar de referir alguns aspetos: os distritos eram 18 as CIM são 21 a que se juntam duas áreas metropolitanas (23) o que significou que algumas delas dividiram distritos a meio como sucedeu com o de Braga; por outro lado, algumas destas CIM, mais pequenas que distritos, denominam-se “regiões” e assim temos a CIM da Região de Aveiro, a CIM da Região de Coimbra, a CIM da Região de Viseu, Dão e Lafões e a CIM da Região de Leiria. Outras, apesar da sua também pequena dimensão, adoptaram o nome de províncias: Alto Minho, Beiras, Trás-os-Montes, Alto Douro, Alentejo (Alentejo Litoral, Alentejo Central e Baixo Alentejo) e Algarve. Outras ainda tomaram o nome de bacias

⁴ Acórdão do Tribunal Constitucional nº 296/2013, de 28 de maio de 2013.

hidrográficas (Cávado, Ave, Tâmega e Sousa, Douro e Tejo (Lezíria do Tejo). E uma até recebeu o nome de um ponto cardeal (a CIM do Oeste).

Fácil é concluir que com a atuação simultânea e descoordenada de estruturas desconcentradas dos ministérios, com CCDR débeis e ainda de CIM (Comunidades Intermunicipais) não é possível conseguir uma boa administração dos assuntos regionais. Os que não defendem a regionalização não encontraram, pois, uma boa solução alternativa. Reina a confusão.

8. Não se esgota na questão das regiões o conjunto de matérias do direito das autonomias locais a cuidar numa perspetiva de futuro. Não temos a possibilidade de abordar todas, nem sequer de as enumerar, pois eles brotam de muitos lados e assim escolhemos algumas que possam caber na economia de tempo desta lição.

9. Comecemos pelas freguesias. As freguesias foram objeto de uma profunda reforma em 2013, passando o seu número de 4259 para 3091. A reforma territorial em si não chocava, pois havia um significativo número de micro-freguesias que dificilmente podiam desempenhar o papel que a Constituição e a lei lhes atribuía por falta de população.

O que chocou foi o facto de o procedimento da reforma ter atropelado as mais elementares regras de respeito pela autonomia das freguesias que a Constituição garante e de não ter sido acompanhada de um conceito de freguesia devidamente debatido. Fizeram-se uniões de freguesias com o fim de diminuir o número total, mas sem um critério razoável. Optou-se por um critério de corte percentual do número de freguesias de cada município, que não teve em conta que nem todos os municípios, nem sequer a maior parte deles tinham freguesias a mais. O legislador viu-se obrigado a desaplicar o critério nas dezenas de municípios que tinham quatro freguesias ou menos.

Verdade seja dita que, apesar de tudo, a reforma vingou e não teve contestação significativa, desde logo, nos cruciais momentos eleitorais. Do que se trata agora é de assentar o conceito de freguesia que, a nosso ver, deve ter por base a ideia de proximidade entre eleitores e eleitos, que sempre foi uma característica desta entidade local.

Como pode ser aplicado o princípio da proximidade nas mais de duzentas freguesias com mais de 10.000 habitantes, tendo mais de uma centena

destas mais de 20.000 habitantes. O mesmo problema de proximidade se coloca em mais de 400 freguesias com mais de 50 Km² de superfície, havendo ainda 164 com mais de 100 Km² e 46 com mais de 200 Km². O município do Porto, para se ter uma ideia, tem 41 Km² de superfície. A subdivisão destas macro-freguesias por zonas ou por lugares com representantes de cada uma delas, formando conselhos consultivos é apenas uma das várias possibilidades. É preciso acompanhar e debater esta reforma⁵.

10. Também é de admitir o alargamento da aplicação do plenário de cidadãos eleitores nas freguesias com poucos habitantes.

Justifica-se que todos os eleitores sejam chamados a eleger a junta e a participar nas deliberações que competiriam às assembleias municipais não só nas freguesias com menos de 151 eleitores (o que hoje só sucede praticamente nos Açores porque esta região autónoma não aplicou a reforma) mas em freguesias com 300 eleitores ou mesmo 500 ou menos. Será uma forma de democracia direta que deve ser bem acolhida.

11. É por vezes também difícil por vezes eleger atualmente a junta de freguesia, sempre que o presidente não tem maioria na assembleia de freguesia. Verificam-se situações de impasse que a lei não resolve adequadamente. Também aqui haverá soluções relativamente simples como a obrigatoriedade de novas eleições depois de tentativas infrutíferas de eleição da junta num determinado prazo ou, em alternativa de escolha de um novo presidente de junta que tivesse apoio maioritário na assembleia de freguesia (esta alternativa obrigaria a remover o obstáculo constitucional que manda que o presidente da junta seja o primeiro da lista mais votada).

Porém, em resumo, o grande desafio que se coloca às freguesias é o de encontrar o seu lugar e de o defender no conjunto do poder local, pois há uma corrente de opinião que defende a extinção, desde logo, das freguesias urbanas.

⁵ Entretanto, foi publicada a Lei nº 39/2021, de 24 de Junho, uma lei-quadro que indica o que entende por freguesia, apresentando um critério substantivo razoável, ainda que a lei seja muito complicada e confusa em termos procedimentais. Veja-se a este propósito António Cândido de OLIVEIRA *et al.* (eds.), *Lei de Criação de Freguesias Anotada – Lei nº 39/2021, de 24 de junho*, Braga, AEDREL, 2022.

12. Aos municípios está reservado um papel cada vez mais importante no conjunto da administração local autónoma portuguesa. O Estado não pode fazer tudo e muito menos o pode fazer bem. Por sua vez, a criação de regiões que implicaria a transferência para elas de tarefas do Estado e também de tarefas que os municípios não pudessem exercer devidamente, deixaria ainda um largo campo para os municípios. Os municípios portugueses felizmente têm, em regra, escala para resolverem importantes problemas de interesse das respetivas populações e cabe-lhes desbravar terreno, indo à frente na procura de resolução de problemas da mais variada natureza para bem das populações respetivas. Em vários domínios vão à frente na vida administrativa do nosso país. Acresce que nada do que é de interesse para as suas populações respetivas lhe é estranho, tendo o direito e o dever de estar atento e de se pronunciar sobre eles.

Em sede de municípios, problemas surgem também, importa recordar, quando os municípios têm menos de 10.000 habitantes com tendência ainda para diminuir e é significativo o número deles. São já mais de 100.

13. O tempo voa, os problemas são muitos e não podem ser tratados todos. Falemos de alguns problemas em que o Direito é chamado a intervir, formulando questões e deixando espaço para o necessário debate, pois uma lição é um convite a quem a ouve para refletir e procurar respostas.

14. A nossa assembleia municipal é um órgão “sui generis” na sua composição e ainda com algumas limitações nos seus poderes. É um órgão peculiar na sua composição, pois a regra nos países europeus é a composição resultante da eleição direta de todos os seus membros.

Em Portugal, por força da Constituição, não é assim. Os presidentes de junta de freguesia são membros da assembleia municipal por inerência. Mas esta composição não é consensual. Há quem defenda a presença das freguesias nas assembleias municipais, através dos seus presidentes de junta, e há quem defenda que estes não deveriam lá estar. E ainda há soluções intermédias. Todas com bons argumentos. Mas sendo assim, qual o problema de a Constituição permitir que em certos municípios haja participação das freguesias na assembleia municipal e noutros não? Seria a assembleia

municipal através dos membros diretamente eleitos a deliberar num sentido ou noutro, ainda que se exigisse, naturalmente, uma maioria de 2/3.

Haveria lugar para uma certa autonomia estatutária dos municípios, ou seja, a liberdade de os municípios, dentro de certos limites legais, poderem conformar a sua organização e funcionamento.

E porque não admitir, dentro dessa autonomia, que os municípios criassem órgãos consultivos? Já houve como órgão obrigatório e depois facultativo um conselho municipal em todos os municípios e poderia haver, por exemplo, um conselho de freguesias nos municípios que têm um significativo número delas.

15. Permitindo expressamente a Constituição o reforço de poderes das assembleias através da aprovação de moções de censura que terão como efeito a queda da câmara municipal, é o legislador que tem obstado a essa inovação por ser necessária uma lei aprovada por 2/3 dos deputados [artigos 230º, nº 3, e 168º, nº 6, al. d) da CRP].

É próprio da aprovação de uma moção de censura a destituição do órgão censurado e há quem defenda (Professor Freitas do Amaral) que é essa a consequência da aprovação de uma moção já no regime jurídico atual, mas esta opinião não é seguida pela maioria da doutrina que lembra que a Constituição não regula os passos subsequentes à aprovação da moção de censura.

Sobre a queda do executivo há dois modelos interessantes: o modelo espanhol e o modelo italiano. No modelo espanhol o “*alcalde* cai” mas surge logo um outro, pois adotou-se no país vizinho a moção de censura construtiva. O órgão deliberativo (*pleno del ayuntamiento*) só pode destituir o *alcalde* se for apresentada uma moção com um novo nome para ocupar o lugar. No modelo italiano e porque o presidente da câmara municipal (*o sindaco*) é agora eleito diretamente pelos munícipes a aprovação de uma moção de censura implica a queda da assembleia e *do sindaco*, havendo lugar a novas eleições.

Tendo em conta que em Portugal o presidente da câmara municipal é eleito diretamente a aprovação da moção de censura devidamente determinaria naturalmente a queda do executivo e novas eleições. Eleições que deveriam ocorrer para os dois órgãos, para que a assembleia municipal não

derrubasse a câmara por motivos menores e principalmente para que fossem os munícipes a resolver a crise gerada pela queda do executivo.

16. Demos até agora como assente a existência na organização do poder municipal da assembleia municipal, mas nada impedia – se a Constituição o permitisse – que em vez da assembleia municipal houvesse uma câmara municipal alargada. A assembleia municipal tem apenas 40 anos na história da nossa administração municipal⁶. Até então era a câmara municipal o órgão central do município.

Ora, nada impedia do ponto de vista da democracia local, como aconteceu em Portugal na I República e acontece ainda hoje no Brasil que, em vez da assembleia municipal, houvesse uma câmara municipal com um número alargado de membros e assim com maior número de forças políticas nela representadas que seria então um órgão deliberativo e do qual sairia o órgão executivo, um presidente do município que formaria o governo municipal e responderia perante a câmara.

É assunto que merece discussão, não podendo admitir-se, entretanto, uma posição subalterna da assembleia que é, por natureza, o órgão de representação dos munícipes e assim o centro da democracia local.

17. Tem sido objeto de debate a constituição da câmara municipal. A composição que temos atualmente – câmara municipal eleita pelo método d'Hondt e presidente da câmara como o primeiro da lista mais votada para a câmara – tem o defeito de possibilitar que este órgão executivo não possa ou tenha dificuldade em executar as deliberações da assembleia municipal por o presidente da câmara não ter maioria nesse órgão.

Por isso, defende-se a existência de uma câmara em que o presidente tenha a maioria dos membros da sua lista ou mesmo que tenha a possibilidade de escolher todos os membros da câmara. Para esse efeito seria necessário modificar a actual redação da Constituição, embora o artigo 239º, nº 3, da Constituição dê já alguma abertura nesse sentido, desde que aprovada a lei nele prevista.

⁶ Podemos ver no conselho municipal estabelecido no Código Administrativo de 1940 um órgão que os Constituintes de 1976 terão tido em conta.

18. É tempo de concluir. Como acabámos de ver, há um conjunto de modificações que poderiam ser adotadas para melhor realização da democracia, mas que estão vedadas pelo texto da Constituição.

Claramente que a nossa Constituição é demasiado extensa e rígida em matéria de poder local e não devia. Respeitados os princípios fundamentais da autonomia local (contidos na Carta Europeia da Autonomia Local de 1985) o legislador poderia e deveria dar mais liberdade de conformação para que se pudessem encontrar as melhores soluções de governo local democrático e participação dos cidadãos.

E se não for possível, nesta sede de Poder Local, encontrar o consenso necessário para uma revisão constitucional a ele especialmente dedicado isso significará que a democracia local não está tão consolidada como se pensa. Significará que há medo de reformas e não devemos ter medo de reformas que melhorem a organização e funcionamento da nossa democracia local. Pelo contrário, deveremos lutar por elas.

A nível legislativo, por sua vez, e mesmo dentro do atual quadro constitucional, há alterações que podem e devem ser feitas. Veja-se, por exemplo, a queda do executivo por efeito de moção de censura, a possibilidade de constituir a câmara municipal de um modo similar à junta de freguesia, desaparecendo pois a eleição directa da câmara municipal pelo método d'Hondt como sucede actualmente.

O poder local democrático ou melhor ainda a democracia local é peça essencial da democracia e pode fazer ainda muito mais pelo bem do nosso país.

Todos temos a obrigação de lutar por um Portugal melhor, mais livre, justo e solidário. Por um Estado de Direito digno desse nome. Esse trabalho não é, não pode ser solitário. Faz-se sobre muitas formas em equipas, em tertúlias, em partidos, em associações cívicas e também nas comunidades locais.

As comunidades locais, desde logo as freguesias e municípios a que todos pertencemos podem desempenhar para esse efeito um papel do maior relevo. Podem e devem. Cumpramos esse dever, sem desânimo.