

CONTEXTO E SENTIDO DA REFORMA DO PODER LOCAL*

JOSÉ MELO ALEXANDRINO**

A abertura deste curso sobre Direito da Interioridade, no tempo e no lugar em que se realiza, suscita-me, além da saudação às instituições que o promovem, a Câmara Municipal de Bragança e a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, duas considerações iniciais: uma, para assinalar o facto de ser a periferia mais distante a *abraçar realmente* um tema que o centro declara ter interesse profundo em debater¹; outra, para registar a clara *dimensão política* das autarquias locais revelada no facto de serem justamente elas – como é hoje o caso – a promover tomadas de posição, reflexões e estudos do âmbito do político, que em muito ultrapassam o círculo habitual das atribuições de um simples ente administrativo².

Oscilando entre a análise histórico-cultural, a político-legislativa e a análise jurídica dos correspondentes fenómenos, o exercício que proponho nesta sessão inaugural resume-se em três linhas, com acento tónico na primeira: (i) apresentar determinados prismas do *contexto* (imediato, próximo e remoto) em que devemos situar a proposta governamental de “Reforma da Administração Local”, viajando no tempo do presente para o passado; (ii) identificar, a partir dos vários documentos oficiais, o

*Tópicos desenvolvidos da lição proferida, em 4 de Novembro de 2011, no Módulo “A interioridade no tempo e no espaço”, no *I Curso pós-graduado sobre Direito da Interioridade*, organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em colaboração com a Câmara Municipal de Bragança.

** Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

¹ Veja-se o preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, in *Diário da República*, 1.ª série, n.º 183, de 22 de Setembro de 2011, p. 4530.

² Sobre a feição política das autarquias locais, formalmente atestada no decreto de 6 de Agosto de 1892 [cfr. João B. Serra, «As reformas da administração local de 1872 a 1910», in *Análise Social*, vol. XXIV, 103-104 (1988), p. 1054], ao reconhecer expressamente às câmaras municipais a “faculdade de emitir votos consultivos e levá-los à presença dos poderes superiores do Estado, ao Rei ou ao Parlamento”, cfr. José de Melo Alexandrino, «Direito das Autarquias Locais», in Paulo Otero / Pedro Gonçalves (coords.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Coimbra, 2010, pp. 22, 24, 69 ss., 84.

âmbito, os objectivos e os eixos dessa reforma; (iii) avaliar sumariamente o *sentido* da reforma, à luz das nossas instituições locais e em geral pelo prisma do direito das autarquias locais³.

1. Contexto

Escreveu-se no “sumário executivo” do *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, apresentado no passado dia 26 de Setembro: “A Reforma da Administração Local viu reforçada a sua dimensão política por força do Memorando de Entendimento estabelecido entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no âmbito do qual foi assumido o compromisso político da reorganização da Administração Local até Junho de 2012”⁴.

1.1. Eis o nosso *contexto imediato* – ditado pela aceitação em Maio de 2011 do “Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de política económica”⁵. Para o descrever sumariamente, na avalanche de análises com que somos hora a hora submergidos, atendendo à natureza deste nosso encontro, à instituição organizadora e à qualidade deste vosso interlocutor, vou fazer chegar até Bragança o eco da voz de três Professores da Faculdade de Direito de Lisboa⁶, numa conferência organizada há 20 dias na Reitoria da Universidade de Lisboa, subordinada ao tema “Vamos Avaliar a Troika”⁷.

Declarando-se extremamente céptico relativamente ao Memorando, o Professor Menezes Cordeiro defendeu que esse acordo deveria ter sido negociado por uma “grande coligação” e não por um Governo demitido. Terminou, todavia, dizendo que

³ Sobre a caracterização do qual, José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 21 ss.

⁴ Cfr. *Documento Verde da Reforma da Administração Local – Uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política*, texto acessível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/MAAP/Doc_Verde_Ref_Admi_Local.pdf>, p. 8.

⁵ O texto do Memorando de Entendimento, datado de 17 de Maio de 2011, está acessível em <<https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000046743/>>.

⁶ Para um registo feito por um professor de uma Faculdade de Direito mais próxima, cfr. Joaquim Freitas da Rocha, «Finanças públicas restritivas – o impacto das medidas da *Troika* nas regiões autónomas e nas autarquias locais», in *Direito Regional e Local*, n.º 15 (2011), pp. 3-14.

⁷ É possível aceder ao respectivo registo vídeo a partir da página do IDEFF (<www.ideff.pt>), através do canal <<https://educast.fccn.pt/vod/channels/puc8byl6o>>.

tudo não passa de uma “pequena agitação” (não se devendo designadamente mudar a Constituição por causa disso) e que, apesar de dever ser cumprido, o acordo está além disso cheio de “compromissos linguísticos” (ou seja, de estipulações cujo sentido final se deixa para o momento da aplicação).

Relativamente à reforma administrativa, o Professor Marcelo Rebelo de Sousa assinalou, com toda a pertinência, que vai ser interessante observar como se irá proceder à reforma da administração local sem alterar a Constituição; admitindo, no entanto, que o debate político venha a ser intenso, recomendou uma posição crítica mas realista relativamente às medidas do Memorando, enfatizando particularmente dois aspectos: a necessidade de discutir caso a caso a racionalidade das medidas (dando o exemplo do abandono da proposta relativa à taxa social única); e a necessidade de proceder à fiscalização (pelo Tribunal Constitucional, desde logo) de todas as medidas sensíveis.

Finalmente, o Professor Jorge Miranda, confessando a sua grande “perplexidade”, deixou no ar uma série de perguntas: como é que um Governo demitido podia assinar este documento? Como é que um texto como este não foi sequer objecto de publicação no Diário da República? O que é que fica para a soberania do Estado? O Direito acabará por vencer? Mas que Direito? Que direitos fundamentais sobreviverão? Que vai ser dos direitos políticos e, por arrastamento, de algumas liberdades?

Podemos então nós agora perguntar: mas, afinal, o que é o Memorando?

Formalmente, o Memorando é um *acordo* oneroso⁸ e um *programa político* inominado⁹; materialmente, é um caderno de encargos¹⁰ do contrato de empréstimo¹¹, aprovado sob a forma de programa político-quadro (apresentado pelo próprio Estado)¹²,

⁸ Artigo 7.º do Regulamento (EU) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de Maio de 2010, que criou o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (texto acessível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0001:PT:PDF>>).

⁹ Ainda que esteja juridicamente enquadrado pelo artigo 122.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e pelo já citado Regulamento (EU) n.º 407/2010.

¹⁰ Artigos 1.º e 3.º, n.ºs 3, 4 e 5, do Regulamento (EU) n.º 407/2010.

¹¹ Artigo 2.º do Regulamento (EU) n.º 407/2010.

¹² Artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (EU) n.º 407/2010.

com vastos efeitos político-constitucionais, jurídicos e financeiros¹³ (além dos essencialmente económicos, políticos, sociais e culturais)¹⁴.

1.2. Quanto ao *contexto próximo*, aqui cingido às últimas décadas, vou apenas deixar duas breves notas sobre Portugal e uma sobre a Europa.

Sobre Portugal, para dizer que em 1997 a Constituição da República Portuguesa (abreviadamente, CRP) foi objecto de uma ampla revisão constitucional¹⁵ que pretendeu entre outras coisas flexibilizar as possibilidades de resposta ao problema do sistema de governo das autarquias locais¹⁶, permitindo ainda pôr termo à uniformização forçada do regime aplicável ao respectivo sistema de órgãos¹⁷. Não obstante, apesar de terem sido apresentadas sucessivas iniciativas políticas e legislativas ao longo destes 14 anos¹⁸, essa flexibilização ainda não serviu para nada, salvo talvez para corroborar a crise do sistema político, que começou justamente a manifestar-se por essa altura^{19 20}.

¹³ Joaquim Freitas da Rocha, «Finanças públicas restritivas...», pp. 7 ss.

¹⁴ Basta talvez referir a súbita consciência da inevitabilidade da erosão da ideia de *não retrocesso*, seja na perspectiva das instituições – a começar pela instituição Estado, agora sujeita a uma espécie de *tutela inspectiva* (cfr. Joaquim Freitas da Rocha, «Finanças públicas restritivas...», pp. 7, 14), e a passar pela generalidade dos entes autónomos, com as regiões, as universidades e as autarquias locais a verem as suas prerrogativas e meios a serem alvo de severíssimas restrições –, seja na perspectiva dos indivíduos e dos grupos (cfr. José Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais – Introdução geral*, 2.ª ed., Cascais, 2011, p. 159).

¹⁵ Sobre o contexto dessa revisão constitucional, com amplas indicações, José de Melo Alexandrino, *A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa*, vol. I – *Raízes e contexto*, Coimbra, 2006, pp. 772 ss., 775 ss.

¹⁶ Vindo a alterar o disposto no artigo 239.º, n.º 3, da CRP, que passou a dispor: *O órgão executivo colegial [das autarquias] é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adoptada na lei, a qual regulará também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento.*

¹⁷ Marcelo Rebelo de Sousa, *O sistema de governo municipal*, 2.ª ed., Santarém, 1997, p. 3; José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», p. 161; ainda sobre aspectos dessa flexibilização, Carla Amado Gomes, «A eleição do presidente da Câmara municipal em Portugal», in *O Direito*, ano 133 (2001), IV, p. 905 ss.; António Cândido de Oliveira, *A Democracia Local (alguns aspectos)*, Coimbra, 2005, pp. 128 ss.; Luís Fábria / Joana Colaço, «Artigo 239.º», in Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, Coimbra, 2007, pp. 468-469; Vital Moreira, «O poder local...», p. 289, 293; Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II – *Organização do poder político*, Coimbra, 2010, pp. 642 ss.

¹⁸ Para um registo, José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 161-162, nota 915.

¹⁹ José M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, vol. I, pp. 833, 835.

²⁰ Sobre a reabertura da questão constitucional (agora sob as vestes da questão da revisão constitucional), cfr. J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, pp. 211 ss.; José Melo Alexandrino, «Reforma constitucional: lições do constitucionalismo português», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, Coimbra, 2011, p. 60; António

A segunda nota quanto a Portugal tem a ver com a “questão constitucional” (que, como sabem, esteve associada à versão originária da Constituição de 1976)²¹, só que agora numa zona da Constituição onde poucos suspeitariam, a relativa ao poder local²²: o problema, neste caso, esteve no excesso de regulação constitucional (artigos 235.º a 265.º da CRP), nos “longos trinta artigos”²³ a que, com razão, um grande Mestre designou de direito administrativo sob a forma constitucional²⁴.

Na verdade, a preocupação da Constituição de definir exhaustivamente a organização e o regime do poder local acabou por levar a um resultado duplamente indesejado²⁵: por um lado, levou à uniformidade de tratamento e à consequente rigidificação da matéria²⁶; mas levou também ao crescimento exponencial da normatividade aparente, numa zona (a da organização política) onde ela é apesar de tudo menos frequente. Por via deste segundo efeito, há assim na Constituição escrita normas desbancadas (239.º, n.º 1)²⁷, normas bloqueadoras (artigo 251.º), normas bloqueadas (artigos 255.º e seguintes)²⁸, normas mortas-vivas (artigo 291.º, n.º 1)²⁹, normas vivas-mortas (artigo 291.º, n.º 3)³⁰, ao lado de novas normas surgidas na

Araújo, «A Constituição como “problema”», in AAVV, *A Constituição Revista*, Lisboa, e-book, 2011, pp. 135 ss.

²¹ José M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, vol. I, pp. 638 ss.

²² Que foi tida como uma das matérias mais consensuais dentro da Assembleia Constituinte (assim, Vital Moreira, «O poder local na Constituição da República Portuguesa de 1976», in AAVV, *30 Anos de poder local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de conferências na Universidade do Minho – 2006*, Braga, 2007, p. 281).

²³ Jorge Miranda, *A Constituição de 1976 – Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa, 1978, p. 452; trinta anos mais tarde, o Professor Jorge Miranda admitia que a Constituição pudesse reduzir-se nessa matéria a um terço dos artigos (cfr. «O poder local na Assembleia Constituinte», in AAVV, *30 Anos de poder local...*, p. 189).

²⁴ Afonso Rodrigues Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, 1976, p. 166.

²⁵ António Cândido de Oliveira, «A difícil democracia local e o contributo do Direito», in *Estudos em comemoração do 10.º aniversário da licenciatura em Direito das Universidade do Minho*, Coimbra, 2004, pp. 111-112; José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», p. 29.

²⁶ Jorge Miranda, *A Constituição de 1976...*, p. 452; arrolando diversos pontos fixos ainda persistentes no âmbito do sistema de governo, José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», p. 162.

²⁷ José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 164-165.

²⁸ António Cândido de Oliveira, «A regionalização administrativa na Constituição da República Portuguesa», in AAVV, *30 Anos de Poder Local...*, pp. 301 ss.

²⁹ Veja-se o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 162/2003, de 18 de Dezembro de 2003, in *Diário da República*, 2.ª série, de 27 de Março de 2004, pp. 4915-4921.

³⁰ O caso sofreu um visível agravamento em 2011 com a pretendida extinção legal dos governadores civis (v. *infra*, n.º 3.1.).

Constituição real³¹ por via da prática e do costume, como a reconhecida admissão do presidente da Câmara como órgão executivo singular do município³² e a consequente presidencialização do sistema³³.

Quanto à Europa, entre o muito que se poderia dizer, limito-me a assinalar o seguinte³⁴: de costas voltadas para as realidades e para os povos europeus, na última década, a Europa andou a brincar às Convenções, às Cartas dos Direitos Fundamentais³⁵ e às Constituições. E, também aqui – onde, em todo o caso, o problema político é mais sério –, o resultado foi duplo: ao nível das *instituições*, temos neste momento, em que naturalmente já se reclama a revisão dos Tratados, três estruturas institucionais a funcionar: a dois, a dezassete e a vinte e sete; ao nível dos *valores* e dos *objectivos* da União Europeia³⁶, nunca como hoje os mesmos estiveram tão ameaçados³⁷.

Mas há ainda um outro fenómeno paradoxal³⁸, no caso concreto do Memorando de Entendimento: embora o objectivo final desse instrumento seja a salvação do euro, a Europa não quis saber nem se envolveu na determinação das medidas que o Estado português apresentou ao FMI (a única e verdadeira alma da *Troika*) e que acabaram por ser formalizadas no Memorando (como é caso da redução das estruturas da

³¹ Por último, sobre as relações entre a Constituição escrita e a Constituição real, com outras indicações, José Melo Alexandrino, «Natureza, estrutura e função da Constituição: o caso angolano», in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda* [obra em preparação].

³² José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 150 ss.

Órgão executivo do município a que a que o XIX Governo quis agora juntar certas funções de magistrado administrativo (veja-se a proposta de lei n.º 14/XII, de 8 de Setembro, entretanto aprovada e promulgada como Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro), recuperando pelo menos o exercício de poderes eleitorais e policiais previstos até 1979 no Código Administrativo de 1936-40.

³³ António Cândido de Oliveira, *A Democracia Local...*, p. 146; Vital Moreira, «O poder local...», p. 296; Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II, pp. 640 ss.; José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 167, 168; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo III – *Estrutura constitucional do Estado*, 6.ª ed., Coimbra, 2010, p. 414; J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Comentada*, vol. II, 4.ª ed., Coimbra, 2010, p. 766.

³⁴ Para uma visão de síntese de um dos últimos estadistas europeus, pode ler-se a entrevista concedida por Jacques Delors ao jornal *El País*, de 10 de Novembro de 2011, acessível em <http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/10/actualidad/1320913680_150892.html>.

³⁵ Sobre a extemporaneidade dessa preocupação, José Melo Alexandrino, «Os direitos fundamentais na CRP de 1976: zonas de diferença no confronto com a Constituição brasileira de 1988», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, p. 145.

³⁶ Artigos 2.º e 3.º do Tratado da União Europeia.

³⁷ No plano dos valores fundamentais, é o que sucede com o princípio democrático (a propósito, José Melo Alexandrino, «Democracia representativa e democracia participativa na União Europeia», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 223-240).

³⁸ Como aliás foi salientado pela Professora Ana Paula Dourado, na intervenção que proferiu na citada conferência “Vamos avaliar a Troika”.

administração local³⁹, medida de que a Europa, por diversas razões, nunca se lembraria⁴⁰); ou seja, a Europa, por flagrante incapacidade, alheou-se de facto da definição das soluções que em concreto viabilizariam a realização pelos Estados-membros dos *seus* objectivos estratégicos vitais.

1.3. Quanto ao *contexto remoto*, muito gostaria eu de recordar aqui a experiência da I República, quer no que respeita à essencialidade do regime constitucional aplicável à administração local (artigo 66.º da Constituição)⁴¹, quer no que respeita à matéria da organização, funcionamento, atribuições e competências dos corpos administrativos (Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913), quer a respeito da matéria da criação, extinção e classificação dos concelhos e das freguesias (Lei n.º 621, de 23 de Junho de 1916), quer a respeito dos ajustamentos introduzidos mais tarde na composição do corpo administrativo câmara municipal e da respectiva comissão executiva (Lei n.º 1 328, de 26 de Agosto de 1922)⁴².

Recuando um pouco mais⁴³, quero todavia lembrar a Revolução Francesa⁴⁴, particularmente o debate travado na Assembleia Nacional entre Agosto e Novembro de

³⁹ Ponto 3.44 do Memorando de Entendimento.

⁴⁰ Basta atentar nos quadros apresentados nas páginas 30 e seguintes do Documento Verde.

⁴¹ Para uma síntese, Marnoco e Souza, *Constituição Política da República Portuguesa – Comentário* (1913), Lisboa, 2011, pp. 427 ss.

⁴² Sobre a prática da I República, César Oliveira, in *História dos Municípios e do Poder Local [dos finais da Idade Média à União Europeia]*, Lisboa, 1995, pp. 243 ss.

⁴³ Quanto ao contexto português posterior à revolução liberal de 1820, podemos referir a existência de dois tipos de processos: processos de experimentalismo e processos de reforma. Exemplo máximo de *experimentalismo centralizador* é o decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, de Mouzinho da Silveira, que dividia o país em províncias, comarcas e concelhos; exemplos de *experimentalismo descentralizador* encontram-se nos Códigos Administrativos de 1878 e de 1900 (não tendo este chegado a entrar em vigor); por sua vez, há *reformas* ou tentativas de reforma em 1834-1835-1836, 1842, 1853-1855, 1867, 1886, 1892, 1913 e 1940 (por regra, centralizadoras, salvo a de 1913).

⁴⁴ Entre muitos, Henry Roussillon, *Les structures territoriales des communes: réformes et perspectives d'avenir*, Paris, 1972, pp. 239 ss.; Jacques Moreau / Michel Verpeaux (dir.), *Révolution et décentralization: actes du colloque de Besançon, 14-15 décembre 1989*, Paris, 1992; Jean-Bernard Auby / Jean-François Auby / Rozen Noguellou, *Droit des collectivités locales*, 4.ª ed., Paris, 2008, pp. 6 ss.; para uma perspectiva da evolução recente, veja-se o “Raport d’Information” (Edmond Hervé), de balanço da descentralização, apresentado ao Senado francês em 28 de Junho de 2011 (texto acessível em <<http://www.senat.fr/rap/r10-679/r10-6791.pdf>>).

1789⁴⁵, para revelar a razão pela qual há uma diferença tão grande e tão relevante entre o perfil do município português e o perfil do município francês, italiano ou espanhol.

O caso conta-se depressa.

O município pré-revolucionário⁴⁶ é um facto urbano, ou seja, os municípios só existem nas cidades ou nas vilas⁴⁷. “Os núcleos estritamente rurais apenas dispunham, quando muito, de uma organização informal, sem personalidade jurídica, ao serviço da administração de bens colectivos ou comunais. O que existia era uma organização eclesiástica que cobria todo o território: dioceses e paróquias”⁴⁸.

Por essa altura, os representantes da escola fisiocrática (como Condorcet) e os grandes nomes da doutrina (como o Abade de Sieyès) tendiam justamente a defender um município de dimensões que assegurassem uma administração viável⁴⁹.

E é esta concepção do *grande município* que consta do Relatório apresentado, em 29 de Setembro de 1789 em nome da Comissão da Constituição, por Jacques Guillaume Thouret; abaixo desse grande município, o que se previa era apenas uma administração municipal desconcentrada, pelo que deveria existir em cada vila, bairro ou paróquia “*um serviço (bureau) municipal para gerir os bens comunais e atender às necessidades locais*”⁵⁰.

Mas Thouret encontra pela frente Mirabeau (*o orador do povo*), que apresenta o seu contra-projecto. No espírito dos decretos de 4 de Agosto de 1789 (onde já se proclamava a abolição de todos os privilégios, incluindo também os das cidades e das vilas), argumentava também Mirabeau: “nós atacámos todo o tipo de aristocracia; aquela que as cidades poderiam exercer sobre o campo não seria menos perigosa”⁵¹. No

⁴⁵ Para uma narrativa, Henry Roussillon, *Les structures territoriales...*, pp. 249 ss.; mais recentemente, Ramón Parada Vázquez, «Cuestiones básicas de la Administración local», in Jesús Ángel Fuenteja Pastor / Carmen Fernández Rodríguez (dir.), *Manual de Derecho Local*, Madrid, 2010, pp. 26 ss.

⁴⁶ Para uma caracterização dessa realidade comunal francesa, Charles Petit-Dutaillis, *Les communes françaises, caractères et évolution, des origines au XVIIIe siècle*, Paris, 1947; Henry Roussillon, *Les structures territoriales...*, pp. 215 ss., 239 ss.

⁴⁷ Henry Roussillon, *Les structures territoriales...*, pp. 239 ss.

⁴⁸ Ramón Parada Vázquez, «Cuestiones básicas...», p. 27; sobre o estatuto das paróquias e das comunidades de habitantes, Henry Roussillon, *Les structures territoriales...*, pp. 247 ss.

⁴⁹ Henry Roussillon, *Les structures territoriales...*, pp. 250 ss.

⁵⁰ Ramón Parada Vázquez, «Cuestiones básicas...», p. 27.

⁵¹ *Ibidem*, p. 28.

final, apesar do esforço aparentemente vitorioso de Thouret⁵², a Assembleia Constituinte acabou por se inclinar para Mirabeau, aprovando a proposta de criar uma comuna “em cada cidade, vila, aldeia ou comunidade rural”; e foi assim que, na sequência do decreto de 14 de Dezembro de 1789 sobre a constituição das municipalidades⁵³, passaram a existir na França 44 000 comunas⁵⁴ – uma restauração afinal do número de paróquias que já vinha da Idade Média.

A lógica deste processo atravessou fronteiras, chegando assim à Espanha, à Bélgica, à Grécia, à Itália, etc. Mas não a Portugal!

Portugal soube preservar o perfil essencialmente urbano dos seus concelhos!⁵⁵

Mais: Portugal não só reforçou esse perfil, ao reduzir (pelo decreto de 6 de Novembro de 1836⁵⁶ e ainda pelos decretos de 31 de Dezembro de 1853 e de 24 de Outubro de 1855) em dois terços o número de municípios então existentes⁵⁷, como acrescentou o trabalho (desencadeado pelo decreto de 26 de Novembro de 1830) de transformação das paróquias em estruturas de administração civil⁵⁸ (esforço que atravessou os sucessivos Códigos Administrativos do século XIX, que esteve bem

⁵² Sobre os debates então travados, Henry Roussillon, *Les structures territoriales...*, pp. 254 ss.; para um acesso aos dois grandes discursos proferidos por Thouret na Assembleia Nacional, em 3 e 9 de Novembro de 1789, cfr. <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/thouret_division2.asp>.

⁵³ Texto acessível em <<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1789/0002/a002.pdf#page=1>>.

⁵⁴ Ramón Parada Vázquez, «Cuestiones básicas...», p. 28.

⁵⁵ Poucos autores têm assinalado devidamente essa diferença (é esse todavia o caso do Professor Rogério Ehrhardt Soares, in Jean Rivero, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1981, pp. 412-413, nota 2a).

⁵⁶ Este decreto extinguiu 498 concelhos e criou 21 concelhos novos (cfr. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 10.^a ed., revista e actualizada por Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, 1980, p. 321).

⁵⁷ Por último, António Cândido de Oliveira, «A criação de municípios em Portugal: as razões de um veto do Presidente da República», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, vol. I, Coimbra, 2006, pp. 219 ss.; Id., «As condições necessárias para uma autonomia efectiva dos municípios: a importância da população e do território», in *Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, Braga, 2010, pp. 47 ss.; Id., «É necessária uma reforma territorial das freguesias?», in *Direito Regional e Local*, n.º 13 (2011), p. 6.

⁵⁸ Rogério Ehrhardt Soares, *op. cit.*, p. 413, nota 2a; António Cândido de Oliveira, «É necessária uma reforma territorial das freguesias?», pp. 6-7.

visível na importante reforma de 1892⁵⁹ e na I República e que só foi verdadeiramente consumado, não sem entorses e hesitações⁶⁰, após a Constituição de 1976).

Mais ainda: foi essa racionalidade histórica própria⁶¹ e foi esse modelo do *grande município* o que subsistiu nos demais países lusófonos, a começar pelo Brasil (artigos 29.º e seguintes da Constituição federal) e a passar por Cabo Verde (artigo 231.º da Constituição), Moçambique (artigo 273.º, n.º 2, da Constituição) e Angola (artigo 218.º, n.º 1, da Constituição).

Em suma, no campo da organização da administração local autárquica, e muito em especial quanto ao perfil das estruturas municipais, Portugal (e assim também os demais ordenamentos da matriz lusófona) não tem lições a receber da França, nem da Espanha, nem sequer da Alemanha! Deve sim saber olhar para si próprio e para as suas instituições locais maiores, entre as quais estão certamente os municípios⁶², a proeminência das câmaras municipais, a diversidade de regimes e a singularidade da articulação estabelecida entre os municípios e as freguesias⁶³.

E poderíamos então recuar mais alguns séculos, para indagar o surgimento (em meados do século XIV) da câmara municipal⁶⁴, para recortar o município português primordial⁶⁵ ou para desvendar a história das relações, anteriores à própria fundação da monarquia, entre os concelhos e as paróquias⁶⁶.

⁵⁹ Neste caso, também marcada pela crise financeira, tratou-se de uma verdadeira reforma da administração local (concretizada numa dezena de leis e decretos), que não deu lugar a um Código Administrativo (cfr. João B. Serra, «As reformas da administração...», pp. 1050 ss.); já em 1896, há um Código, “mas não uma reforma administrativa” (*ibidem*, p. 1060).

⁶⁰ Marcelo Rebelo Sousa, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., Lisboa, 1999, pp. 345-346; Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 506 ss.

⁶¹ Rogério Ehrhardt Soares, *op. cit.*, p. 412, nota 2a.

⁶² Sobre essa linha de continuidade, Nuno Gonçalo Monteiro, «Os poderes locais no Antigo Regime», in César Oliveira, *História dos Municípios e do Poder Local...*, pp. 29, 43.

⁶³ Sobre o assunto, cfr. Sérvulo Correia, «As Freguesias perante os Municípios: Autonomia e Complementaridade», in AAVV, *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, Benedita, 1990, pp. 21-27.

⁶⁴ Sobre esse processo, Marcello Caetano, «A administração municipal de Lisboa durante a 1.ª dinastia (1179-1383)», in *Estudos de História de Administração Pública Portuguesa* (organizados por Diogo Freitas do Amaral), Coimbra, 1994, pp. 256 ss.

⁶⁵ Entre muitos, Alexandre Herculano, *História de Portugal*, 8.ª ed., vol. VII, Lisboa, 1979, pp. 58 ss.; Torquato de Sousa Soares, *Apontamentos para o estudo da origem das instituições municipais portuguesas*, Lisboa, 1931; Henrique da Gama Barros, *História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV*, 2.ª ed. dirigida por Torquato Soares, tomo II, Lisboa, 1945, pp. 91 ss.; José Mattoso, in *História de Portugal*, 2.º vol., *A Monarquia Feudal (1096-1480)*, coord. José Mattoso, Lisboa, 1993, pp. 79 ss., 216 ss.; José Artur A. Duarte Nogueira, «A estrutura administrativa dos

2. Âmbito, objectivos e eixos da reforma do poder local

A partir dos sucessivos documentos oficialmente apresentados (a saber: o Memorando de Entendimento, o Programa do XIX Governo, a proposta de lei n.º 14/XII, sobre a transferência de competências dos governadores civis⁶⁷, a Resolução n.º 40/2011, de 22 de Setembro, o Documento Verde da Reforma da Administração Local)⁶⁸, iremos agora tentar fornecer um breve retrato da reforma projectada, através da identificação do seu âmbito, objectivos e eixos fundamentais.

2.1. Aquilo a que aqui designo de “reforma do poder local”⁶⁹ abrange pelo menos três componentes (*âmbito* da reforma): (i) a reforma da administração local do Estado (extinção *material* dos governadores civis)⁷⁰; (ii) toda a panóplia de medidas financeiras acordadas, previstas e projectadas (sobretudo as constantes do Memorando de Entendimento e da proposta de lei do orçamento de Estado para 2012)⁷¹; (iii) e, finalmente, a *Reforma da Administração Local* em sentido estrito.

municípios medievais. Alguns aspectos», in *RFDUL*, vol. XXV (1984), pp. 247 ss.; com outras indicações, José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 52 ss.

⁶⁶ Nuno Gonçalo Monteiro, «Os poderes locais no Antigo Regime», pp. 44 ss.

⁶⁷ Iniciativa acessível em <*DAR II série A N.º.29/XII/1 Supl.2011.09.15 (pág. 2-321)*>, entretanto aprovada, promulgada e objecto de publicação (Lei orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro), simultaneamente com o Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro (que transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública, liquida o património dos governos civis e define o regime legal aplicável aos respectivos funcionários).

⁶⁸ E ainda a proposta de lei n.º 31/XII, de 9 de Novembro de 2011, sobre as Grandes Opções do Plano para 2012-2015 (iniciativa acessível em <*DAR II série A N.º.63/XII/1 2011.11.09 (pág. 2-75)*>).

⁶⁹ Não é irrelevante a diferença entre poder local e administração local (autárquica): ao passo que a segunda expressão assinala o conjunto dos entes ou das autarquias locais (cfr. Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, p. 479), “poder local” exprime antes de mais a presença de uma verdadeira dimensão do *poder político* democrático, que não pode ser reconduzida a simples segmento da administração pública [cfr. José de Melo Alexandrino, «O défice de protecção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional?», in *Direito Regional e Local*, n.º 05 (2009), p. 13; Id., «O poder local na Constituição da República de Angola...», pp. 283 ss., com outras indicações].

⁷⁰ O processo foi desencadeado pela resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2011, de 27 de Junho, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 124, de 30 de Junho de 2011 (que procedeu à exoneração de todos os governadores civis).

⁷¹ Proposta de lei n.º 27/XII, de 17 de Outubro de 2011, publicada e acessível em <*Separata N.º.4/XII/1 - Separata2011.10.20*>.

2.2. Mas se esse é o âmbito da reforma, vamos cingir-nos agora apenas à terceira componente, para assinalar os *principais objectivos* que se propõe, devendo dizer-se que esses objectivos não têm inteira correspondência nos vectores estratégicos assinalados no Programa do Governo⁷².

2.2.1. Começando pelo Memorando de Entendimento, escreveu-se no respectivo ponto 3.44 (no âmbito das “medidas orçamentais estruturais”): “Existem actualmente 308 municípios e 4 259 freguesias. Até Julho de 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseado num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão os custos”⁷³.

2.2.2. Já a Resolução n.º 40/2011 do Conselho de Ministros fala não em objectivos, mas sim em “princípios orientadores da reforma da administração local autárquica”⁷⁴, que são os seguintes:

- a) Maior proximidade e descentralização administrativa;
- b) Reforço do municipalismo e da intervenção das freguesias como estratégia de desenvolvimento;
- c) Eficiência na gestão e afectação dos recursos públicos, potenciando economias de escala;
- d) Reforço de sustentabilidade da estrutura autárquica, numa perspectiva de dimensão e de escala;
- e) Valorização da prestação de serviço público;
- f) Especial consideração pelas especificidades locais;
- g) Reforço da coesão e competitividade territorial⁷⁵.

⁷² Programa do XIX Governo, parte IV.

⁷³ Além disso, foram ainda previstas: a proibição da criação de novas empresas públicas locais (ponto 3.28), a redução dos cargos dirigentes num mínimo de 15% até ao final de 2012 (ponto 3.41), bem como a limitação das admissões de trabalhadores na administração local, com vista a atingir decréscimos anuais de 2% ao ano (ponto 3.49).

⁷⁴ Estes princípios são reiterados no ponto 3.4. da proposta de lei n.º 31/XII, de 9 de Novembro.

2.2.3. Quanto ao Documento Verde, surpreende, sem dúvida, a abundância de objectivos dispersos em várias das suas partes⁷⁶, podendo citar-se sucessivamente: num primeiro grupo, o *reforço do municipalismo*⁷⁷ e a *sustentabilidade financeira*⁷⁸; num segundo grupo, a *transparência*, a *simplificação das estruturas organizacionais*, a *coesão territorial*, a *redução da despesa pública*, bem como a *melhoria da vida dos cidadãos*;⁷⁹ num terceiro lote, a *melhoria da prestação do serviço público* (aumentando a eficiência e reduzindo custos, tendo em conta as especificidades locais) e a *promoção da coesão e competitividade territorial*⁸⁰; finalmente, surgem aí também expressamente enunciados os “objectivos gerais da reforma da administração local”⁸¹:

- 1) Promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos;
- 2) Valorizar a eficiência na gestão e afectação de recursos, potenciando economia de escala;
- 3) Melhorar a prestação do serviço público;
- 4) Considerar as especificidades locais;
- 5) Reforçar a coesão e a competitividade territorial.

2.3. À luz da Resolução n.º 40/2011 do Conselho de Ministros, do Documento Verde (e também da proposta de lei n.º 31/XII)⁸², são quatro os eixos de reforma, sucessivamente reiterados: (i) o sector empresarial local; (ii) a organização do território; (iii) a gestão municipal, intermunicipal e financiamento; e (iv) a democracia local.

⁷⁵ Ponto 3 da Resolução n.º 40/2011, de 22 de Setembro.

⁷⁶ Em sentido inverso, na proposta de lei das GOP, o objectivo da reforma parece ser “a optimização e a racionalização do número de órgãos autárquicos” (respectivo ponto 3.4.).

⁷⁷ *Documento Verde*..., p. 5.

⁷⁸ Aludindo-se, nessa parte, a um tronco estrutural único (*ibidem*, p. 6).

⁷⁹ Objectivos implícitos sob a expressão “promovendo mais” (*ibidem*, p. 7).

⁸⁰ Objectivos presentes no “sumário executivo” já referido (*ibidem*, p. 8).

⁸¹ *Ibidem*, p. 9.

⁸² Já no Programa do Governo, fala-se em dois eixos muito vagos (“proximidade com os cidadãos e descentralização administrativa”) e em quatro vectores estratégicos não menos vagos (“a descentralização e a reforma administrativa, o aprofundamento do municipalismo, o reforço das competências das associações de municípios, a promoção da competitividade territorial através do poder local”).

Por uma questão de dignidade normativa e também de qualidade relativa do texto, nas linhas seguintes, cingimo-nos à especificação do conteúdo de cada um desses eixos apresentada na Resolução do Conselho de Ministros.

2.3.1. Quanto ao primeiro eixo (*sector empresarial local*), tem-se em vista:

- a) Assegurar a suspensão da criação de novas empresas;
- b) Concluir os trabalhos da comissão de acompanhamento do Livro Branco do SEL;
- c) Analisar a relação custo-benefício de todas as estruturas empresariais que integram o SEL, mediante critérios de análise decorrentes do sector de actividade, das utilidades geradas em sede de serviço público, da sustentabilidade financeira, da composição orçamental e da estrutura de receitas próprias;
- d) Estabelecer os critérios para a extinção e fusão de empresas locais;
- e) Estabelecer limites restritivos ao endividamento do SEL a partir de 2012;
- f) Definir o âmbito estratégico de actuação;
- g) Alargar o âmbito de monitorização e de controlo a todas as entidades que integram o perímetro do SEL;
- h) Iniciar o procedimento legiferante conducente à criação de um novo enquadramento legal para o sector;
- i) Rever o regime legal relativo a outras estruturas que, no âmbito dos entes públicos locais que nelas participam, prosseguem idênticos fins, designadamente fundações, associações, cooperativas e outras entidades.

2.3.2. No âmbito do segundo eixo (*organização do território*), pretende-se:

- a) Rever o actual mapa administrativo, com vista à redução substancial do actual número de freguesias, designadamente por via de soluções que veiculem a respectiva aglomeração, dotando-as de escala e de dimensão

mais adequadas, atentas as respectivas tipologias e desde que salvaguardadas as especificidades locais⁸³;

- b) Elaborar uma matriz de critérios demográficos e geográficos suficientemente habilitadores das opções a tomar, tendo presente a tipologia decorrente das noções de freguesia predominantemente urbana, de freguesia maioritariamente urbana e de freguesia predominantemente rural;
- c) Promover um debate profundo ao nível dos órgãos autárquicos;
- d) Estimular o processo de integração de municípios, tendo por pressuposto o respeito pelas especificidades e identidades territoriais próprias.

2.3.3. Quanto ao terceiro eixo (*gestão municipal, intermunicipal e financiamento*), pretende-se:

- a) Avaliar o impacto decorrente do exercício de competências por parte de estruturas associativas municipais, utilizando como modelo duas das comunidades intermunicipais (CIM) já existentes, uma com características rurais ou predominantemente rurais e uma outra de feição urbana, tendo por objectivo a sua articulação com as actuais competências dos órgãos municipais e a sua conseqüente redefinição, promovendo-se uma reformatação dos seus poderes e potenciando-se a racionalização dos recursos públicos⁸⁴;
- b) Determinar que tal avaliação seja concretizada em articulação com os respectivos municípios e as comissões de coordenação e desenvolvimento regional competentes;
- c) Promover a alteração do regime jurídico do associativismo municipal, objectivando a sua regulação, racionalização e aglutinação.

⁸³ Sobre a tipologia das freguesias do concelho de Bragança (49 freguesias, 46 das quais predominantemente rurais), veja-se a ficha de dados disponível no âmbito da reforma em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/MAAP/Fichas_Municipios/Braganca.pdf>.

⁸⁴ A este respeito, veja-se o projecto de despacho conjunto relativo ao estudo-piloto a elaborar, em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/MAAP/Estudo_Piloto_Reforma_Administracao_Local.pdf>.

2.3.4. Finalmente, quanto ao quarto eixo (*democracia local*), refere-se estar em causa “promover a discussão política e cívica relativamente às alterações a introduzir no enquadramento legal autárquico, nomeadamente no que respeita às seguintes temáticas estruturantes”⁸⁵:

- a) Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais;
- b) Eleitos locais;
- c) Formação e composição dos executivos;
- d) Organização do território e definição das sedes das freguesias;
- e) Atribuições dos municípios e competências dos órgãos municipais;
- f) Atribuições das freguesias e competências dos órgãos das freguesias;
- g) Estruturas orgânicas e dotação de cargos dirigentes.

3. Sentido da reforma

3.1. Limitados, mais uma vez, à reforma da administração local em sentido estrito⁸⁶, procuraremos agora avaliar muito sumariamente o sentido da reforma⁸⁷, começando por um conjunto de observações na generalidade.

⁸⁵ Ponto 4.4.1. da Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de Setembro.

⁸⁶ Ainda assim, não podem deixar de ser feitas algumas observações liminares sobre os dois outros âmbitos da reforma (a extinção dos governadores civis e as medidas de restrição orçamental com incidência nas autarquias locais).

a) Relativamente aos *governadores civis* (Lei orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, e Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro), há desde logo sérios obstáculos de carácter jurídico, na medida em que a Constituição continua a reservar ao governador civil funções no âmbito da representação do Governo e do exercício dos poderes de tutela na área do distrito (artigo 291.º, n.º 3), não estando, nessa parte, o legislador ordinário autorizado a desconfigurar por completo, como parece ter feito, os poderes deste órgão constitucional, a menos que as regiões administrativas estivessem concretamente instituídas (artigo 291.º, n.º 1, da CRP). Em todo o caso, o legislador deveria ainda ter presente que, mesmo depois da instituição das regiões administrativas, a Constituição prevê a existência junto de cada região de “um representante do Governo” (artigo 262.º da CRP), órgão a que o artigo 40.º da Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto, designa de governador civil regional.

Já do ponto de vista histórico-cultural, a extinção dos governadores civis representa um *duplo afastamento*: por um lado, relativamente à história das nossas instituições locais, que ao longo dos séculos sempre conheceram os mais variados magistrados administrativos (desde os meirinhos, os corregedores, os juizes de fora, os prefeitos, subprefeitos e provedores, os governadores civis, os governadores-gerais do distrito, os administradores de concelho, os administradores de bairro, até aos regedores), que agora assim desaparecem estranhamente do nosso ordenamento; por outro, relativamente à família jurídica de origem, significando esta mudança uma declarada aproximação à matriz anglo-saxónica e um

3.1.1. Um primeiro aspecto a prender a atenção do observador é a sensação de um “mundo ao contrário”, no que diz respeito às relações entre a política e o Direito. Tome-se o exemplo do que se escreve no ponto 4.2. do Documento Verde: “A Reforma da Administração Local ao nível do novo enquadramento legal autárquico deverá assentar sobre o seguinte princípio orientador: alteração e compatibilização da actual Lei Eleitoral e do Regime Jurídico dos Municípios e Freguesias de acordo com a Reforma da Administração Local (...).”

Idêntica ou ainda mais forte impressão decorre daquelas passagens do Documento Verde em que a lei passa a ficar na dependência de uma “matriz de critérios” saídos do nada (ou seja, do próprio Documento Verde)! É questão para perguntar: acaso a Lei Eleitoral e o Regime Jurídico dos Municípios e Freguesias não constituem parâmetros estruturantes do ordenamento jurídico português?

Não deixando relevar a íntima ligação entre as funções política e legislativa, aliás suficientemente atestada na doutrina publicista⁸⁸, não deixa de ser surpreendente que um

significativo afastamento relativamente à tradição dos países continentais mais próximos (cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, p. 331).

Reservas de carácter político ainda, na medida em que, por um lado, na falta de estudos e de outras justificações, a opção do legislador se parece ter baseado essencialmente em razões de carácter financeiro, quando, além da poupança escassa, uma razão desse tipo não é adequada nem suficiente para justificar uma mudança institucional tão profunda; por outro lado, pelas inúmeras implicações, desde logo legislativas (basta pensar na série impressionante de leis orgânicas e de outras leis estruturantes do nosso sistema político que foi necessário alterar), mas também institucionais (como na parcial reconversão do presidente da câmara em magistrado administrativo) e materiais (como no desaparecimento da garantia prevista no artigo 77.º, n.º 3, do CPA, ainda que por descuido o preceito não tenha sido modificado); na mesma linha, pela perda de um relevante elemento político de contacto entre as populações e o poder central, deixando ainda na sombra a questão de saber para quem são *realmente* transferidas as conhecidas funções políticas dos governadores civis.

b) Relativamente às *restrições orçamentais*, a observação a fazer é apenas uma: à luz das condições fixadas no Memorando de Entendimento e perante o dramático agravamento da crise financeira (tanto em Portugal como na Europa), é dificilmente compreensível que as duas principais medidas previstas na proposta de orçamento (os limites ao endividamento e as restrições à admissão de trabalhadores) tenham sido tão prontamente aligeiradas ou abandonadas, mal o Conselho Geral da ANMP se pronunciou (cfr. <<http://www.anmp.pt/files/dfin/2012/OE2012ResoluCG01.pdf>>), quando tantos e tão pesados sacrifícios serão pedidos em 2012 aos cidadãos, às empresas e às instituições em geral.

⁸⁷ Sobre a posição da ANAFRE, cfr. *Reforma da Administração Local*, acessível em <http://www.anafre.pt/noticias/imagens/Reforma%20da%20Administracao%20Local_ANAFRE.pdf>.

⁸⁸ Marcelo Rebelo de Sousa / André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, tomo I – *Introdução e princípios fundamentais*, 3.ª ed., Lisboa, 2008, pp. 38 ss.; Carlos Blanco de Moraes, *Curso de Direito Constitucional*, tomo I – *A lei e os actos normativos no ordenamento jurídico português*, Coimbra, 2008, pp. 26 ss.; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo V – *Actividade constitucional do Estado*, 4.ª ed., Coimbra, 2010, pp. 27 ss.; José Carlos Vieira de Andrade, *Lições de*

órgão como o Governo, subordinado à Constituição e ao domínio da lei parlamentar, possa proclamar que há-de ser a futura lei a adaptar-se ao conteúdo da reforma política da administração local!⁸⁹

Compreende-se naturalmente a intenção, que é a de facilitar e acelerar o debate, mas julgamos que não tem sentido ignorar pura e simplesmente o quadro jurídico existente, como se não houvesse normas em vigor no país e como se sobre essas normas nada tivesse sido pensado até agora. E se a urgência do debate não justifica o esmagamento do Direito pela política, menos ainda justifica a rendição de ambos (política e Direito) à tecnocracia (como se opções político-legislativas fundamentais pudessem afinal depender de validações de mapas e matrizes)⁹⁰.

3.1.2. Em segundo lugar, verifica-se, nos documentos até hoje apresentados, salvo quanto ao primeiro eixo, uma total *ausência de diagnóstico* dos problemas e dos bloqueios⁹¹ a que se pretende dar resposta⁹², não se tendo ido além da identificação dos males do centralismo⁹³, bem como do excesso de freguesias e de eleitos locais!⁹⁴

Direito Administrativo, 2.^a ed., Coimbra, 2011, pp. 26 ss.; Filipa Urbano Calvão / Manuel Fontaine Campos / Catarina Santos Botelho, *Introdução ao Direito Público*, Coimbra, 2011, pp. 87-88.

⁸⁹ Para uma explicação, José Melo Alexandrino, «A preponderância do Governo no exercício da função legislativa», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 95-106.

⁹⁰ O Direito exprime-se inteiramente de outro modo, como se pode ver por exemplo no que dispunha o nosso primeiro Código Administrativo a respeito das freguesias: *O número de Freguesias e sua extensão será oportuna e convenientemente regulado em relação à comodidade dos Povos, e ao bem do serviço público* (artigo 3.º do Código Administrativo de 1836).

Muito simples, sem deixar de ser juridicamente preciso, era o critério definido no § 1.º do artigo 3.º do Código Administrativo de 1878: [*pode*] o governo, para todos os efeitos administrativos, anexar duas ou mais freguesias que em separado não tenham os elementos necessários para a administração paroquial.

⁹¹ Aludindo a problemas e a bloqueios, sem nunca os enumerar, cfr. *Documento Verde...*, p. 5.

⁹² Não podia ser maior o contraste com os célebres relatórios apresentados por Thouret em 1789, por Mouzinho da Silveira em 1832 ou pelos sucessivos países das várias reformas e dos vários Códigos Administrativos portugueses do século XIX (Passos Manuel, Costa Cabral, Martens Ferão, Rodrigues Sampaio, José Dias Ferreira, José Luciano de Castro, João Franco), onde o diagnóstico ocupava uma posição verdadeiramente central.

⁹³ Sobretudo nas intervenções feitas pelos principais responsáveis políticos pela reforma (exemplar a este respeito é o discurso proferido pelo Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares em 31 de Agosto de 2011, acessível em <http://www.psd.pt/archive/doc/discurso_MR_UV_2011_0.pdf>).

⁹⁴ Não deixa aliás de ser relevante que resultando dos textos apresentados (cfr. *Documento Verde...*, pp. 31 ss.; Anexos ao *Documento Verde...*, pp. 21 ss.) a dimensão considerável do município português, nada daí se retire e, pelo contrário, se continue a insistir no incentivo à fusão de municípios (cfr. *Documento Verde...*, pp. 20, 21), quando isso não corresponde a nenhuma necessidade (como têm reconhecido especialistas como Diogo Freitas do Amaral).

Valham, no entanto, as atenuantes do reconhecimento de que a reforma “deverá ir ao cerne dos problemas, ainda que tal tarefa se adivinhe gigantesca”⁹⁵ e a intenção do “aprofundamento do estudo e do debate sobre as novas perspectivas de organização local, de competências, de financiamento e de transferência de recursos, assim como relativamente ao actual enquadramento eleitoral autárquico”⁹⁶.

Como estudioso do direito das autarquias locais, olhando para esse ordenamento, tenho uma noção relativamente clara das grandes deficiências do nosso sistema, que se situam essencialmente nas seguintes matérias: (i) contradições, entorses e ambiguidades – algumas das quais emergentes da Constituição – do sistema de governo local⁹⁷; (ii) problemas graves ao nível da definição da comunidade local (pela incapacidade de tomar como referência os residentes e não os eleitores)⁹⁸; (iii) problemas na divisão administrativa do território (seja ao nível das grandes cidades, seja ao nível supramunicipal e inframunicipal)⁹⁹; (iv) problemas derivados da uniformidade de regime (sem uma adequada diferenciação das realidades)¹⁰⁰; (v) indefinição, lacunas e inoperacionalidade do regime jurídico de criação e extinção dos municípios e freguesias¹⁰¹; (vi) problemas com a definição das atribuições das autarquias locais¹⁰² e também com a desprotecção das autarquias locais frente ao legislador¹⁰³; (vii) enfim, problemas ao nível da informação, do controlo, da cooperação e da articulação das intervenções entre os vários níveis da administração¹⁰⁴.

Outros autores têm identicamente dado nota de diversos problemas, por vezes com as correspondentes linhas de solução¹⁰⁵. Todavia, como é bom de ver, uma reforma

⁹⁵ Cfr. *Documento Verde...*, p. 6.

⁹⁶ Preâmbulo da Resolução n.º 40/2011, de 22 de Setembro.

⁹⁷ José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 155 ss., 165 ss. – aí considerado *o maior problema* do direito das autarquias locais em Portugal (*ibidem*, p. 155).

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 115 ss.

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 139 ss.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 142 ss.

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 200 ss.

¹⁰² José de Melo Alexandrino, «A determinação das atribuições das autarquias locais», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, vol. II, Lisboa, 2010, pp. 459 ss., 463 ss., 470 ss.; Id., «Direito das Autarquias...», pp. 178 ss., 180 ss.

¹⁰³ José M. Alexandrino, «O défice de protecção...», pp. 12 ss.; Id., «Direito das Autarquias...», pp. 89-90.

¹⁰⁴ José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 280 ss.

¹⁰⁵ Entre outros, e sem incidir sobre o problema da regionalização, cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, *O sistema de governo municipal*, pp. 18 ss.; J. J. Gomes Canotilho, «O Direito constitucional passa; o

estrutural como a que estamos aqui a analisar, embora tenha de enfrentar essas dificuldades do ordenamento jurídico, não está essencialmente centrada nos problemas jurídicos. Pelo contrário, como se trata de instituições e de organizações muito particulares¹⁰⁶, deve antes de mais ter em consideração os problemas políticos, os problemas de identidade, os problemas de reequilíbrio territorial, os problemas organizativos, financeiros e económicos, enfim, a *multidimensionalidade* da questão.

Uma conclusão geral a reter é, portanto, a de que o diagnóstico tem de ser rapidamente executado e completado, não vá dar-se o caso de o cirurgião vir a operar o paciente sem conhecer a doença, nem o motivo que justifica a intervenção¹⁰⁷, nem sem ter lido devidamente o respectivo processo clínico (v. *supra*, n.º 1.). Além disso, sem o diagnóstico feito, não é sequer possível conduzir um debate sério em tão pouco tempo e menos ainda concretizar uma reforma racional.

3.1.3. Uma derradeira observação geral prende-se com a já aludida proliferação de objectivos, particularmente visível no Documento Verde, onde se nos deparam, além dos objectivos específicos de cada um dos eixos (v. *supra*, n.º 2.3.), pelo menos dez objectivos gerais diferentes (v. *supra*, n.º 2.2.3.).

Esta dispersão de objectivos (aliada ao défice de diagnóstico, à semântica e por vezes também à qualidade do texto) é razão para suspeitar pelo menos de uma falta de percepção clara do horizonte da reforma – ainda que, na mensagem final, encontremos a respeito de cada um dos eixos (salvo o quarto), três objectivos relativamente claros: 1.º) racionalização do sector empresarial local; 2.º) redução significativa do número de freguesias; 3.º) reforço do intermunicipalismo¹⁰⁸.

direito administrativo também passa», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, 2001, p. 721; António Cândido de Oliveira, «A difícil democracia local...», pp. 108 ss.; Id. «O funcionamento das assembleias municipais em Portugal», in *Direito Regional e Local*, n.º 07 (2009), pp. 29 ss.; Id., «É necessária uma reforma territorial das freguesias?», pp. 5 ss.; João Caupers, «Governo municipal – na fronteira da legitimidade com a eficiência?», in *Themis*, V, 8 (2004), pp. 268 ss.; Id., «Divisão administrativa e órgãos regionais», in *Direito Regional e Local*, n.º 08 (2009), pp. 3-8; Vital Moreira, «O poder local...», pp. 292 ss.; José Casalta Nabais, *A autonomia financeira das autarquias locais*, Coimbra, 2007, pp. 22-23; Luís Fábria / Joana Colaço, «Artigo 239.º», pp. 466 ss.; Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II, pp. 618-619, 641 ss.

¹⁰⁶ José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 105 ss.

¹⁰⁷ Com esta analogia, António Araújo, «A Constituição como “problema”», p. 135.

¹⁰⁸ Cfr. *Documento Verde...*, p. 37.

Dizendo-se que se trata de “uma reforma de gestão, de uma reforma de território e de uma reforma política” e ainda que a mesma “implicará obrigatoriamente uma *revisão profunda de todo o actual enquadramento legal* autárquico”¹⁰⁹, deveriam ter sido colocadas na mesa do debate algumas interrogações prévias fundamentais, designadamente as seguintes:

- Tem sentido promover uma reforma profunda do poder local sem atentar nas duas grandes variáveis que são a existência de uma densa regulação constitucional e a inerente pendência da regionalização do continente?
- Na hipótese de (se considerar) não haver tempo para ponderar a introdução de ajustamentos na dimensão constitucional do problema, não seria mais prudente introduzir apenas as mudanças que as circunstâncias actuais tornam prementes, deixando para o tempo próprio uma modificação profunda e suficientemente reflectida do ordenamento local?
- Na verdade, terá sentido a pretensão de promover em 6 meses a aprovação de um verdadeiro novo Código Administrativo, quando a I República não o conseguiu em 16 anos e o actual regime democrático não o conseguiu em 36 anos?
- Aliás, perante um estado tão deficitário do ordenamento local, como não deixa de estar implícito no Documento Verde, não deveria, também aqui (ou especialmente aqui), avançar-se liminarmente para a constituição de um grupo ou grupos de trabalho encarregados de estudar e preparar essa reforma legislativa?

3.2. Feitas estas três observações na generalidade, ainda na perspectiva do jurista, vou percorrer agora rapidamente os quatro eixos da reforma constantes do Livro Verde, para arrolar, em modo de conclusão, uma série de tópicos e de interrogações sobre cada um deles.

Neste caso, só é pena que se tenha escrito logo a seguir: “[na] nova democracia local, base de suporte de toda a reforma da administração local, consagrando os anteriores eixos de actuação”. Querera isso dizer que esse eixo é a síntese? Se é a base, por que razão não é o primeiro eixo?

¹⁰⁹ Cfr. *Documento Verde...*, p. 36 [itálico acrescentado].

3.2.1. Quanto ao primeiro eixo da reforma (*sector empresarial local*), faz todo o sentido. Diagnosticado e estudado o problema, os objectivos e as medidas propostas respondem a necessidades reais¹¹⁰, tanto na perspectiva das instituições locais, como na do país e da União Europeia. Só pode saudar-se por isso a conclusão dos trabalhos da Comissão do Livro Branco do Sector Empresarial Local¹¹¹, bem como a publicação da Lei n.º 55/2011, de 15 de Novembro (que suspende a criação de novas empresas locais, bem como a aquisição de participações sociais, reforçando ainda as exigências ao nível da transparência e do regime de incompatibilidades).

3.2.2. Já do segundo eixo (*organização do território*) não se pode dizer o mesmo. Aqui, as interrogações a formular são as mais diversas¹¹²:

- Tem sentido afirmar como objectivo “realizar uma análise do actual mapa administrativo, promovendo a redução do actual número de freguesias, pela sua aglomeração”¹¹³ e propor como metodologia a “definição de uma matriz de critérios que servirá de base ao debate local numa perspectiva orientadora”¹¹⁴?
- Pelo contrário, o ponto de partida não deveria ser um modelo das relações entre os *vários níveis da administração*, definindo a partir das respectivas funções e missões as potencialidades de cada nível?

¹¹⁰ Cfr. José Melo Alexandrino, «Perspectivas dos direitos fundamentais em Portugal e no Brasil do século XXI», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, p. 219 = *Revista do Ministério Público*, n.º 127, ano 32 (2011), p. 252.

¹¹¹ Comissão criada pela Resolução n.º 64/2010, de 30 de Agosto, mais tarde objecto de prorrogação, pela Resolução n.º 39/2011, de 22 de Setembro.

¹¹² Há ainda contradições relevantes, a mais significativa das quais a adopção de tipologias não coincidentes, e além disso obscuras: em certas partes do Documento Verde fala-se em “áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais” (assim, *Documento Verde...*, pp. 8, 9, 11, 38); noutras partes, porém, desaparece a referência às áreas metropolitanas e, em vez de maioritariamente, surge o advérbio “predominantemente” (*ibidem*, p. 20, legenda); outros documentos (como a Resolução n.º 40/2011), tanto usam o maioritariamente como o predominantemente. A haver lógica, é a da primeira formulação, mas também deveria haver correspondência com a tipologia presente na Lei das Finanças Locais, que todavia ainda se socorre do advérbio “medianamente” (artigo 32.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro).

¹¹³ Cfr. *Documento Verde...*, p. 10.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 11.

- Não deveria ser mais acentuada a *diferenciação dos regimes*, designadamente através da recuperação da ferramenta da *classificação*, que bem poderia aqui compensar a extinção ou perda de graus de autonomia, por parte de certas freguesias e até eventualmente municípios?
- Não deveria também ser especialmente pensada a articulação, ao nível das próprias estruturas locais, entre a *descentralização e a desconcentração*, quer nas relações entre os municípios e as freguesias, quer, especialmente nas grandes cidades, nas relações entre o município e os bairros (circunscrição e estrutura também a recuperar)?
- Não deveria ser expressamente contemplada a ponderação da lição histórica e de outros elementos culturais relevantes, bem como das experiências de direito comparado neste domínio?

3.2.3. Quanto ao terceiro eixo (*gestão municipal, intermunicipal e financiamento*), são positivas as intenções de clarificar a definição das atribuições¹¹⁵, de reforçar a eficiência da gestão e a transparência¹¹⁶, bem como o facto de se propor, relativamente ao financiamento das autarquias locais, a constituição de um grupo de trabalho específico¹¹⁷. Já tem menos sentido, no entanto, a tentativa de introduzir novas modificações legislativas no regime do associativismo municipal e das áreas metropolitanas, que constitui uma típica forma de *ostinatismo* português¹¹⁸.

3.2.4. Finalmente, quanto ao quarto eixo (*democracia local*), faz sentido que o objectivo principal seja o de “promover o debate relativo a um novo enquadramento legal autárquico” e não deixa de ser positiva a clarificação de que entre as prioridades nesse vasto domínio estão “as temáticas da formação e composição dos executivos, o

¹¹⁵ *Ibidem*, pp. 26, 28.

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 26, 27.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 27.

¹¹⁸ Sobre o sentido deste tópico, José M. Alexandrino, «Reforma constitucional...», pp. 69-70.

número de eleitos locais, a representatividade das listas concorrentes e, entre outras, ainda as competências atribuídas à Assembleia Municipal”¹¹⁹.

Em todo o caso, entre as muitas observações que essa parte nos mereceria, não deixaremos por agora em claro as seguintes:

- (i) É bom ter presente que a escolha dos membros do órgão executivo (vereadores) no seio da assembleia municipal representa uma considerável rotura no nosso legado histórico (e à extensão que o mesmo tem no universo da lusofonia, particularmente no Brasil e em Cabo Verde), no que diz respeito à dignidade e à forma de designação da câmara municipal: com efeito, há muito que o “corpo administrativo”¹²⁰ câmara municipal é constituído por representantes eleitos pela comunidade local, princípio esse que, se foi atestado no período pré-liberal, não deixou de ser preservado em todos e cada um dos sucessivos Códigos Administrativos¹²¹, salvo naturalmente o Código de 1936-40¹²²;
- (ii) Ainda neste plano, mantendo a opção fundamental da extracção do órgão executivo colegial do órgão deliberativo eleito, e podendo potenciar ainda mais a redução do número de eleitos locais, não deveria ser ponderada justamente a lição da I República, que previa a eleição da câmara municipal¹²³, da qual saía posteriormente a comissão executiva?¹²⁴

¹¹⁹ Cfr. *Documento Verde...*, p. 31.

¹²⁰ O sentido deste conceito não é, entre nós, exactamente o mesmo que conheceu na França, bastando para o efeito analisar a utilização que lhe foi dada na legislação republicana (Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913).

¹²¹ Assim, o artigo 33.º do Código Administrativo de 1836, o artigo 8.º do Código Administrativo de 1842, os artigos 98.º e 115.º do Código Administrativo de 1878, o artigo 4.º do Código Administrativo de 1886, bem como o artigo 251.º do Código Administrativo de 1900 e o artigo 5.º da Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913.

¹²² À excepção dos municípios de Lisboa e do Porto (onde eram eleitos pelas juntas de freguesia e pelos organismos corporativos do concelho), os artigos 29.º e 37.º do Código Administrativo de 1936-40 atribuíam a eleição dos vereadores ao conselho municipal.

¹²³ Órgão que, segundo o artigo 91.º da Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913, tinha funções “principalmente deliberativas”; por sua vez, segundo o artigo 101.º, no intervalo das sessões camarárias, as comissões executivas podiam exercer as atribuições das câmaras “nos assuntos cuja realização não possa adiar-se sem manifesto prejuízo para a administração municipal e cuja importância não justifique a convocação extraordinária das câmaras”.

¹²⁴ Há anos que o Professor António Cândido de Oliveira vem sugerindo uma solução similar (cfr. «A difícil democracia...», p. 112; Id., intervenção preferida no II Seminário Luso-Galaico de Direito

- (iii) Por que razão se continua a defender que o número de vereadores é definido “com base no número de eleitores”¹²⁵, e não, como devia ser, com base no número de habitantes? Não será este o momento adequado, face à existência de um censo feito em 2011, para resolver esse *grave problema* do direito das autarquias locais que é a indevida sobreposição dos conceitos de colégio eleitoral e de comunidade de residentes?¹²⁶
- (iv) Face às reconhecidas exigências de racionalização, mas também de diferenciação, não será também este o momento adequado para reinstituir a *classificação* dos municípios e das freguesias, fazendo-lhes corresponder estatutos diferenciados, em função da respectiva tipologia (devidamente reajustada)?
- (v) Que respostas podem e devem ser encontradas para a excessiva presidencialização e partidarização do sistema de governo local?

Local, Monção, 8 de Julho de 2011), que passa justamente pela eliminação das assembleias municipais, proposta que só poderia ser considerada naturalmente no contexto de uma prévia revisão constitucional; defendendo a opção por um sistema presidencialista, João Caupers, «Governo municipal...», pp. 268 ss.; ponderando várias hipóteses, Marcelo Rebelo de Sousa, *O sistema de governo municipal*, pp. 18 ss.

¹²⁵ Cfr. *Documento Verde...*, p. 32.

¹²⁶ José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 115 ss.