

A organización do poder local no ordenamento xurídico portugués

A organização do poder local no ordenamento jurídico português

The organization of the local power in the Portuguese legal law



MÁRIO AROSO DE ALMEIDA

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa e da Faculdade de Direito da Universidade Nova de L (Portugal)
malmeida@porto.ucp.pt

Recibido: 21/05/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local e debate

1. O artigo 6º da Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP) consagra o princípio da descentralização da administração pública. Resulta deste princípio que o ordenamento jurídico não confia o exercício da função administrativa apenas ao Estado e às entidades que dele dependem —ou seja, à Administração estadual—, mas também a outras pessoas colectivas de substrato populacional, cuja existência supõe o reconhecimento a certas comunidades do direito de prosseguirem os seus próprios interesses através de pessoas colectivas dotadas de órgãos eleitos e, por isso, representativos das respectivas populações¹.

Estas pessoas colectivas correspondem a formas de Administração autónoma em relação ao Estado, porque este não possui poderes de direcção ou superintendência em relação a elas, mas apenas dispõe de poderes de tutela de estrita legalidade, que apenas existem nos casos em que a lei expressamente os prevê e que em caso algum compreendem o poder de revogar decisões ou adoptar decisões em substituição².

Em traços gerais, a Administração Pública portuguesa está, assim, organizada do modo que se passa a descrever³.

1 Em geral sobre o tema da descentralização administrativa, e sua concretização designadamente no plano da administração local, cfr., por todos, com outras referências, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3ª edição, ed. Almedina, Coimbra, 2006, pp. 873 segs.

2 Em geral sobre o tema da administração autónoma na organização administrativa portuguesa, cfr., por todos, com outras referências, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 419 segs.

3 Para mais desenvolvimentos, cfr., em geral, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 211 segs.

a) Administração estadual

O Estado é a principal pessoa colectiva pública e desempenha a função administrativa através de um amplo conjunto de serviços, constituídos por funcionários e agentes dependentes do Governo. O Governo é o órgão superior da administração pública do Estado, pelo que, nos termos dos artigos 182º e 199º da CRP, é o órgão que, no âmbito do Estado, responde, em termos gerais, pelo exercício da função administrativa, de garantir a execução das leis e a satisfação das necessidades colectivas.

Para o efeito, o Governo exerce, segundo a terminologia da CRP, um poder de direcção sobre a administração directa do Estado e um poder de superintendência sobre a administração indirecta do Estado (cfr. artigo 199º, alínea d), da CRP), sendo que a *administração directa do Estado* consiste no conjunto dos serviços do Estado, que se estruturam em Ministérios, hierarquicamente subordinados ao Governo; e a *administração indirecta do Estado* é constituída pelos *institutos públicos* e pelas *empresas públicas* que dependem do Estado.

b) Administração regional

De acordo com o n.º 1 do artigo 6º da Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP), o Estado Português “é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”.

Decorre deste preceito que o Estado Português não é um Estado Federal, mas um Estado unitário. Comporta, contudo, o chamado “regime autonómico insular”. Refere, a este propósito, o n.º 2 do mesmo artigo 6º que “os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio”. A matéria é, depois, detalhadamente regulada nos artigos 225º a 234º da CRP.

Diz-se, por isso, que o Estado Português é um Estado unitário, mas parcialmente regional, na medida em que, nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, existe um fenómeno de descentralização político-administrativa, do qual resulta que em cada um dos arquipélagos existe um parlamento, a Assembleia Legislativa Regional, dotado do poder de emanar actos legislativos para a prossecução dos interesses das respectivas regiões, e um Governo regional, que é o órgão executivo regional, órgão superior da administração pública da Região.

As *Regiões Autónomas* são, assim, pessoas colectivas de direito público, sediadas no território dos arquipélagos dos Açores e da Madeira e dotadas de Estatutos Político-Administrativos próprios (cfr. artigo 226º da CRP). Cada uma delas dispõe de uma Assembleia Legislativa e de um Governo (artigo 231º da CRP), e, portanto, de poderes legislativos e políticos próprios (auto-governo), ao lado dos quais surgem os poderes administrativos (cfr. artigo 227º da CRP). Como, em cada Região Autónoma, a função administrativa é, portanto, exercida por um Governo próprio, o Estado não exerce quaisquer poderes de tutela sobre a actividade administrativa presidida por cada Governo Regional.

c) Administração local

As *Autarquias Locais* são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos e sediadas em diferentes parcelas ao longo de todo o território nacional, tanto do continente, como dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas (cfr. artigo 235º da CRP).

Existem duas categorias de autarquias locais.

Os *Municípios*, que visam a prossecução de interesses das comunidades radicadas nas áreas dos *concelhos*. Os principais órgãos do Município são a Assembleia Municipal, que aprova o programa de actividades e o orçamento anuais do Município, fiscaliza a actividade da Câmara Municipal, emite regulamentos (as posturas), estabelece tributos (as derramas) e decide sobre as questões mais importantes; a Câmara Municipal, que executa as deliberações da Assembleia Municipal, gere o pessoal e o património municipais e dirige os serviços municipais; e o Presidente da Câmara Municipal, que, para além de presidir às reuniões de Câmara, exerce, nos termos da lei, um amplo conjunto de competências próprias.

As *Freguesias*, que visam a prossecução de interesses das comunidades radicadas em áreas de menor dimensão do que a dos concelhos e cujos principais órgãos são a Assembleia de Freguesia e a Junta de freguesia. A Freguesia surge na sequência da reforma liberal da estrutura do poder local, que ocorreu nos anos 30 do século XIX, como uma forma de compensar a extinção de grande número de municípios, que fez com que em Portugal passasse a existir um número de municípios muito inferior àquele que, por exemplo, ainda hoje existe em Espanha.

A CRP prevê ainda a existência de *Regiões Administrativas*, que visariam a prossecução de interesses de comunidades radicadas em áreas de maior dimensão do que a dos concelhos e cujos principais órgãos seriam a Assembleia Regional e a Junta Regional. Apenas existe, porém, uma Lei-Quadro tendente à sua instituição nos termos constitucionais, sendo que a CRP faz depender a instituição em concreto desta categoria de autarquias locais do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores em referendo de alcance nacional e relativo a cada área regional (cfr. artigos 255º a 262º da CRP).

d) Administração associativa – em particular, as áreas metropolitanas

As *Associações Públicas* são pessoas colectivas públicas de tipo associativo, que podem resultar da associação de outras pessoas colectivas públicas ou ser criadas para assegurar a prossecução de interesses públicos que coincidem com os interesses de determinadas comunidades de pessoas. É o que sucede com as Ordens e as Câmaras profissionais, que são pessoas colectivas de direito público instituídas para garantir a idoneidade dos membros de classes profissionais cuja actividade é considerada de interesse público (como é o caso dos médicos, advogados, farmacêuticos, etc.)

Como não podia deixar de ser, são, entretanto, reconhecidos em Portugal as especificidades das áreas metropolitanas e os problemas que nelas se colocam, do ponto de vista da necessidade de articulação das políticas de planeamento urbanístico, de habitação, de

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

transportes colectivos, etc., para melhor servir as populações dos municípios abrangidos pelas áreas metropolitanas⁴.

No plano organizativo, o legislador português procurou dar resposta ao fenómeno através da instituição de um sistema de associação de municípios, que não perdem a sua individualidade, mas se associam no propósito de cooperarem para a resolução de problemas comuns. Não se optou, assim, pela criação de uma autarquia local de âmbito supramunicipal, investida de uma parcela dos poderes dos municípios, mas pela instituição de associações públicas, que resultam da associação dos municípios por elas abrangidos e visam a prossecução de interesses comuns a esses municípios⁵.

As áreas metropolitanas são dotadas de um órgão deliberativo, a assembleia metropolitana, e de um órgão executivo, a junta metropolitana. A assembleia metropolitana é constituída por 55 membros eleitos, de entre os seus membros, pelas assembleias municipais dos municípios que integrem a área metropolitana. A junta metropolitana é o órgão representativo das câmaras municipais dos municípios que integram a área metropolitana, sendo constituída por todos os presidentes das câmaras municipais de cada um dos municípios integrantes, que elegem, de entre si, um presidente e dois vicepresidentes.

As áreas metropolitanas dispõem de quadro de pessoal próprio, aprovado pelas respectivas assembleias, sob proposta da junta metropolitana. O plano de acção e o orçamento da área metropolitana são submetidos pela junta metropolitana à aprovação da assembleia metropolitana no decurso do mês de Novembro. As contas das áreas metropolitanas estão sujeitas a apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas, nos termos da respectiva lei de organização e processo. As áreas metropolitanas têm património e finanças próprios, estando proibidas de proceder a transferências financeiras para os municípios seus associados ou apoiar financeiramente investimentos de interesse estritamente municipal.

Em bom rigor, em Portugal, existem apenas duas áreas com verdadeira dimensão metropolitana: a área metropolitana de Lisboa e a área metropolitana do Porto. Por este motivo, a *área metropolitana de Lisboa* e de *área metropolitana do Porto* são reguladas pela Lei n.º 46/2008, de 27 de Agosto, como uma forma de associação obrigatória do conjunto dos municípios que nela são legalmente identificados, de existência legalmente imposta. As deliberações dos órgãos das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, adoptadas dentro do âmbito das suas competências, vinculam os municípios que as integram, não carecendo de ratificação dos órgãos respectivos.

De acordo com o artigo 4º da Lei n.º 46/2008, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto destinam-se à prossecução dos seguintes fins públicos: participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana; promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; articular os investimentos municipais de carácter metropolitano; participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN); participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano; participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos trans-

4 A propósito, cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 616 e 619.

5 Cfr. ainda DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 620, 624 e 631.

portes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos; e planear a actuação de entidades públicas de carácter metropolitano.

Cabe igualmente às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto assegurar a articulação das actuações entre os municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas: redes de abastecimento público, infra-estruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; rede de equipamentos de saúde; rede educativa e de formação profissional; ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; segurança e protecção civil; mobilidade e transportes; redes de equipamentos públicos; promoção do desenvolvimento económico e social; rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer. Cabe ainda às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências que lhes sejam delegadas pelos municípios que as integram. A lei também prevê o exercício de atribuições transferidas pela Administração estadual e o exercício em comum de competências delegadas pelos municípios que as integram.

Em 2003, as Leis n.º 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio, vieram, entretanto, introduzir outras formas de *áreas metropolitanas*, que podem resultar da livre associação de municípios ligados entre si por um nexo de continuidade territorial, para a melhor cooperação na prossecução dos seus fins comuns, configurando a figura como um género com duas espécies: as *grandes áreas metropolitanas* e as *comunidades urbanas*. As primeiras compreendem a um mínimo de 9 municípios, abrangendo uma população de, pelo menos, 350 000 habitantes; as segundas têm de integrar um mínimo de 3 municípios, com uma população de, pelo menos, 150 000 habitantes⁶.

A instituição em concreto de cada uma destas entidades depende do voto favorável das assembleias municipais dos municípios interessados, sob proposta das respectivas câmaras municipais, devendo ser formalizada por escritura pública. Após a integração numa área metropolitana, os municípios ficam obrigados a permanecer nela por um período de cinco anos, terminado o qual podem abandoná-la, mediante deliberação da respectiva assembleia municipal, aprovada por maioria de dois terços dos membros presentes.

Hoje, existem, assim, as *grandes áreas metropolitanas* do Minho, Aveiro, Viseu, Coimbra e Algarve; e as *comunidades urbanas* de Vale-e-Mar, Trás-os-Montes, Douro, Vale do Sousa, Beiras, Tâmega, Leiria, Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo⁷.

De acordo com o artigo 5º da Lei n.º 9/2003, de 13 de Maio, estas áreas metropolitanas são criadas para a prossecução dos seguintes fins públicos: articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal; planeamento e gestão estratégica, económica e social; gestão territorial na área dos municípios integrantes; e coordenação de actuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas áreas de infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público, saúde, educação, ambiente, conservação da natureza e recursos naturais, segurança e protecção civil, acessibilidades e transportes, equipamentos de utilização colectiva, apoio ao turismo e à cultura, e apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer. A Administração central e os municípios podem, entretanto, contratualizar com as áreas metropolitanas a transferência de determinadas atribui-

6 Cfr. ainda DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 624-625.

7 Cfr. ainda DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, p. 630.

ções específicas, mediante o pagamento de contrapartidas destinadas a cobrir os encargos decorrentes da prossecução dessas atribuições.

e) Administração indirecta

A chamada *Administração indirecta* é constituída pelos *institutos públicos* e pelas *empresas públicas*, que têm em comum a circunstância de serem pessoas colectivas que, de um modo ou de outro, dependem do Estado, de uma Região Autónoma ou de uma autarquia local.

Os *institutos públicos* são pessoas colectivas de direito público, de tipo institucional, com personalidade jurídica própria e uma estrutura interna hierarquizada, que são criados pelo Estado, por uma Região Autónoma ou por uma autarquia local para prosseguirem interesses que em princípio caberia prosseguir directamente à entidade que os criou, mas que se entendeu colocar a cargo de entidades de menor dimensão porque a eficaz prossecução desses interesses não se compadece com o peso burocrático da organização interna dos Ministérios.

De acordo com o regime introduzido pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, o conceito de *empresa pública* compreende duas categorias de entidades: as sociedades comerciais de capitais públicos e de interesse colectivo que, embora criadas pelo Estado, por uma Região Autónoma ou por uma autarquia local, são constituídas segundo as regras do Direito Comercial e nas quais a entidade pública que as controla intervém na qualidade de accionista, no âmbito da assembleia geral de sócios, de acordo com as regras do Direito Comercial; e as chamadas *entidades públicas empresariais*, que também têm estrutura empresarial, desenvolvendo actividades económicas com fim lucrativo, mas que têm o estatuto de pessoas colectivas de direito público, que resulta do facto de estarem sujeitas a um regime específico de criação (que se processa por Decreto-Lei) e de organização interna que é regulado por normas de Direito público.

No que toca aos institutos públicos e às entidades públicas empresariais, o Governo (no caso do Estado), através do chamado *Ministro da tutela*, isto é, do Ministro responsável pela área em que a entidade desenvolve a sua actividade, o Governo Regional (no caso da Região Autónoma) ou a Câmara Municipal (no caso do Município) nomeiam e demitem os gestores destas entidades, definem a orientação geral da sua actividade, aprovam o plano de actividades e o orçamento para o ano seguinte e superintendem na respectiva actividade (cfr. artigo 199º, alínea d) da CRP), podendo traçar os objectivos a prosseguir através da emanção de instruções genéricas e de directivas (que fixam metas mas não impõem os meios a utilizar), exercer os poderes de tutela que a lei lhes confira (integrativa: poder de autorizar ou aprovar os actos da entidade tutelada; inspectiva; sancionatória; revogatória e substitutiva) e fiscalizar a legitimidade (legalidade e mérito) do exercício da respectiva actividade.

2. Ressalvada a situação específica das Regiões Autónomas sediadas nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, são, assim, dois os principais patamares em que se desdobra a organização administrativa portuguesa em todo o conjunto do território nacional: a Administração estadual, que prossegue a satisfação das necessidades de âmbito nacional; e a Administração local, que resulta de um fenómeno de descentralização administrativa e prossegue a

satisfação de interesses comuns das populações radicadas em circunscrições territoriais de âmbito mais ou menos limitado⁸.

A autonomia do poder local é consagrada com especial intensidade na CRP, que a erige em limite material de revisão constitucional (cfr. artigo 288º, alínea n)) e a assume como um dos elementos estruturantes da organização política do Estado⁹. A matéria da autonomia local é objecto de especial atenção na economia do texto constitucional: desde logo referenciada, no artigo 6º, no âmbito dos princípios fundamentais da CRP, ela é circunstanciadamente consagrada no Título VIII da Parte III, que inscreve as autarquias locais como um dos componentes da organização do poder político¹⁰.

A democracia local concretiza-se na eleição directa, por sufrágio directo e universal, dos órgãos autárquicos representativos das populações locais. A CRP também admite, entretanto, no seu artigo 240º, a realização de referendos, dirigidos a consultar directamente as populações sobre questões de interesse local da “competência exclusiva dos órgãos das autarquias locais”. Deste modo se evita o risco da intromissão das autarquias locais, através da via referendária, no âmbito das competências dos órgãos da Administração estadual¹¹.

Essencial à autonomia do poder local é, entretanto, a extensão muito limitada com que é admitido o exercício de poderes de tutela do Estado sobre as autarquias locais. Na verdade, o Estado exerce poderes muito limitados de tutela sobre a actividade administrativa desenvolvida pelas autarquias locais.

De acordo com o artigo 242º da CRP, a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei. Ora, só em casos pontuais a lei faz depender certas decisões dos órgãos locais de autorização ou aprovação do Governo. Por outro lado, a Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, que regula a matéria em termos gerais, não impõe às autarquias locais qualquer dever de informação em relação ao Estado, mesmo no que respeite às decisões mais importantes, nem consagra a possibilidade do exercício, por parte deste, de poderes de fiscalização das decisões concretas dos órgãos autárquicos, mas apenas prevê a realização de inspecções e sindicâncias, de incidência genérica, dirigidas a verificar da conformidade à lei da globalidade da actuação autárquica.

Quando das inspecções e sindicâncias realizadas resultem indícios da prática de irregularidades graves, o Governo participa as situações ao Ministério Público, ao qual compete a propositura, junto dos tribunais administrativos, de acções dirigidas a obter a dissolução dos órgãos colegiais ou a perda de mandato dos titulares de órgãos autárquicos. Embora o artigo 242º da CRP não parecesse exigí-lo, a lei optou, assim, pela integral jurisdionali-

8 Cfr., por todos, com outras referências, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito*.

9 Cfr., por todos, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, Coimbra, ed. Coimbra Editora, 2007, pp. 444-445.

10 Para mais desenvolvimentos, cfr., por todos, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, ed. Coimbra Editora, 1993, pp. 211 segs.

11 Em geral sobre o tema, cfr., por todos, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 272 segs.

zação das medidas tutelares sancionatórias, com o que, em termos efectivos, circunscreve praticamente o controlo tutelar autárquico à tutela inspectiva¹².

3. A autonomia do poder local compreende o poder normativo ou regulamentar. Como estabelece o artigo 241º da CRP, as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio, nos limites da Constituição, da lei e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar¹³.

As principais matérias são reguladas pela lei, tendo as autarquias locais um campo limitado de intervenção normativo, circunscrito à execução das leis. Mas, para além do que é objecto de regulação legal, as autarquias locais dispõem de um amplo poder regulamentar próprio, que se estende a todas as matérias que respeitem aos interesses próprios das populações respectivas, e se concretiza na emanação dos chamados *regulamentos autónomos*, que são regulamentos independentes, isto é, regulamentos que não se reportam ao conteúdo de um acto legislativo anterior, mas apenas necessitam de lei atributiva da competência subjectiva e objectiva para a sua emissão: a chamada *lei habilitante*. A exigência de base legal para a emanação de regulamentos independentes autárquicos, que decorre do artigo 112º da CRP, parece satisfazer-se, porém, com a mera previsão dos poderes normativos dos órgãos autárquicos que constam das leis que, em termos gerais, regulam o quadro das atribuições e competências das autarquias locais, sem necessidade de lei que, caso a caso, as habilite à emanação de cada regulamento¹⁴.

Discute-se, entretanto, a questão da admissibilidade da emanação de regulamentos autónomos das autarquias locais em áreas de reserva de competência legislativa, designadamente em domínios que contendam com direitos, liberdades e garantias. Embora a questão seja controvertida, o entendimento hoje prevalecente parece ser o de que, em certas condições, as autarquias locais, no exercício do seu poder regulamentar próprio, podem emanar regulamentos autónomos em matéria de reserva de lei, designadamente quando estejam em causa direitos fundamentais, desde que intervenham apenas em relação a domínios periféricos ou a aspectos de pormenor, que deixem intocado o núcleo essencial dos direitos em causa¹⁵.

Mais controvertida ainda é a questão de saber se, à face dos princípios constitucionais da descentralização e da subsidiariedade, existe uma *reserva de regulamento autónomo*, que torne inconstitucionais as normas legais ou as normas regulamentares emanadas pela

12 Para mais desenvolvimentos, com outras referências, cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, pp. 501 segs.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 882 segs.

13 Em geral sobre o tema dos regulamentos no ordenamento jurídico português, e, em particular, sobre o enquadramento dos regulamentos autónomos, cfr., por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, "Os regulamentos no ordenamento jurídico português", in *Estudos comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, vol. I, ed. Almedina, Coimbra, 2008, pp. 503 segs. e 523-525.

14 Cfr., por todos, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Autonomia regulamentar e reserva de lei", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Coimbra, 1984, p. 22; SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, ed. Almedina, Coimbra, 1987, p. 267.

15 Para o quadro do problema, cfr., com diferentes perspectivas, J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *op. cit.*, pp. 21 segs.; SÉRVULO CORREIA, *op. cit.*, pp. 270 segs.; GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., ed. Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 895.

Administração estadual que ponham em causa o núcleo essencial de autonomia do poder regulamentar próprio que é constitucionalmente reconhecido às autarquias locais¹⁶.

Os regulamentos que o Governo possa emanar no exercício dos seus poderes de tutela (artº 242º da CRP) prevalecem, em todo o caso, sobre os regulamentos das autarquias locais. Esses regulamentos devem ser, porém, regulamentos de estrita execução da legislação sobre as autarquias locais, prevista no artigo 237º, n.º 1, da CRP. Com efeito, o artº 242º da CRP refere-se apenas a uma tutela de legalidade: ora, só a legislação prevista no artigo 237º, n.º 1, da CRP pode impor-se às autarquias locais no âmbito da respectiva autonomia.

4. A autonomia do poder local integra, nos termos constitucionais, a dimensão financeira. Como estabelecem os artigos 238º e 254º da CRP, as autarquias locais têm património e finanças próprias¹⁷.

A grande maioria das receitas das autarquias locais provém de transferências do Orçamento do Estado, que se processam de acordo com rigorosos critérios de repartição fixados pela Lei das Finanças Locais. A repartição das receitas entre o Estado e as autarquias locais concretiza-se, assim, de acordo com um modelo que privilegia as transferências do Estado, modelo esse que promove a equitativa repartição de recursos entre localidades mais ricas e mais pobres, mas limita a capacidade de adequação das receitas ao modelo de despesa¹⁸.

Os municípios também têm, entretanto, poder tributário, dispondo, assim, de receitas provenientes de tributos por eles impostos, nos termos fixados pela lei. A isto acresce o direito, que lhes é constitucionalmente reconhecido, de participarem nas receitas provenientes de certos impostos arrecadados pelo Estado. De harmonia com a Carta Europeia da Autonomia Local, a legislação portuguesa configura, com efeito, como receita própria dos municípios o produto dos impostos locais, assim como de certos impostos de âmbito nacional, na parte em que sejam cobrados na respectiva circunscrição territorial. Os municípios têm, assim, poder tributário, que se concretiza no poder de criarem impostos, nos termos e condições fixados na lei, e também lhes corresponde a titularidade da receita proveniente da arrecadação de certos impostos de âmbito nacional, no que respeita à quota-parte correspondente à receita cobrada na respectiva circunscrição territorial. A parcela mais significativa da receita tributária municipal provém precisamente dos impostos de âmbito nacional cuja receita, em cada circunscrição municipal, está legalmente reservada ao respectivo município¹⁹.

Por outro lado, as receitas próprias dos municípios incluem as provenientes da gestão do seu património e as cobradas, a título de *taxas, tarifas e preços*, pela prestação concreta de serviços públicos, pela utilização de bens do domínio público ou pela remoção de obstáculos jurídicos ao comportamento dos particulares, através da emissão de autorizações ou licenças²⁰.

16 Para a circunstanciada análise das questões controvertidas referenciadas no texto, com referências actualizadas, cfr., por todos, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, pp. 485 segs.

17 A propósito, cfr., por todos, JOSÉ CASALTA NABAIS, "O quadro jurídico das finanças locais em Portugal", in *Revista Jurídica da Universidade Portucalense* n.º 9 (2002), pp. 38 segs.

18 Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, pp. 460-461.

19 Para mais desenvolvimentos, cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, "O quadro jurídico das finanças locais em Portugal", pp. 40 segs.

20 Para mais desenvolvimentos, cfr. ainda JOSÉ CASALTA NABAIS, "O quadro jurídico das finanças locais em Portugal", pp. 47 segs.

Uma das mais importantes manifestações da autonomia patrimonial das autarquias locais concretiza-se na faculdade de que dispõem os municípios de criarem empresas municipais e intermunicipais. De acordo com o vigente estatuto do sector empresarial local, decorrente da Lei n.º 53-f/2006, de 29 de Dezembro, estas empresas assumem o estatuto de sociedades comerciais, em conformidade com o Código das Sociedades Comerciais, e só podem desenvolver actividades correspondentes às atribuições das autarquias, com exclusão daquelas que revistam natureza exclusivamente administrativa ou não tenham viabilidade económica. Os eventuais défices destas empresas são contabilizados na dívida da correspondente autarquia local, de acordo com as regras de consolidação financeira, que visam impedir que as autarquias utilizem estas empresas como um expediente dirigido a ultrapassar os limites legalmente impostos ao respectivo endividamento²¹.

5. Como estabelece a CRP nos seus artigos 235º e seguintes, o poder local é exercido por *autarquias locais*, que são entes territoriais de natureza administrativa, dotados de órgãos representativos das respectivas populações. Como já foi dito, são duas as categorias de autarquias locais que, presentemente, existem em Portugal: os *municípios*, de mais amplo âmbito territorial, e as *freguesias*, de âmbito territorial mais restrito²².

De acordo com o artigo 237º da CRP, as atribuições e a organização das autarquias locais locais, bem como a competência dos seus órgãos, são reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa. Presentemente, a matéria é objecto de duas leis: a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. No que se refere, porém, à inventariação dos interesses públicos de âmbito local, que às autarquias locais cumpre prosseguir, estas leis limitam-se apenas a prever o essencial, sem esgotarem, naturalmente, a matéria. Múltiplas são, na legislação em geral, as leis que, ao regular cada matéria, prevêem incumbências das autarquias locais ou conferem poderes aos respectivos órgãos. É, assim, normal a lei conferir atribuições e competências às autarquias locais sempre que regula matérias administrativas. Por outro lado, o legislador deve ter em conta os interesses próprios das populações locais, estabelecendo que as tarefas administrativas devem ser preferencialmente exercidas pelas entidades que estão mais próximas dos cidadãos: impõem-no os princípios da descentralização e da subsidiariedade, a que fazem apelo o artigo 6º e o artigo 237º da CRP²³.

Na síntese de *António Cândido de Oliveira*, pode dizer-se que a autonomia local se concretiza principalmente nos seguintes domínios: ordenamento do território e urbanismo; prestação de serviços e construção de equipamentos úteis para as populações locais; licenciamento ou autorização de actividades privadas que possam pôr em perigo a segurança, comodidade e condições de salubridade das populações. É assim que compete aos municípios a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território e o licenciamento

21 Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, p. 461-462.

22 Para mais desenvolvimentos, cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 497 segs.; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 240 segs.

23 Em geral sobre o tema, cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 479 segs.; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 257 segs.

das obras particulares, ou a construção de habitação social, estabelecimentos escolares do ensino básico, centros de saúde e estruturas de apoio à infância e à terceira idade²⁴.

6. Para os menos familiarizados com o ordenamento jurídico português, a figura da *freguesia* suscita particular curiosidade. Será, por isso, útil explicar que são limitados os recursos humanos, técnicos e financeiros de que dispõem as freguesias, assim como também é limitado o alcance das suas atribuições.

A assembleia de freguesia é directamente eleita pelos cidadãos eleitores e o presidente do órgão executivo, que é a junta de freguesia, é o cidadão que encabeçou a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia. Os vogais da junta são eleitos pela assembleia de freguesia, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta, sendo que nas freguesias com 5 000 ou menos eleitores há dois vogais, nas freguesias com mais de 5 000 eleitores e menos de 20 000 eleitores há quatro vogais e nas freguesias com 20 000 ou mais eleitores há seis vogais (cfr. artigo 24.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).

A título exemplificativo (cfr. artigos 17.º e 34.º da Lei n.º 169/99), contam-se entre as competências dos órgãos das freguesias: administração das águas públicas que por lei estão sob jurisdição da freguesia; promover referendos locais, nos termos da lei; aprovar taxas e fixar o respectivo valor, nos termos da lei; participar em empresas de capitais públicos de âmbito municipal, para a prossecução de actividades de interesse público ou de desenvolvimento local, cujo objecto se contenha nas atribuições da freguesia; aprovar posturas e regulamentos com eficácia externa, necessários à boa execução das atribuições cometidas à freguesia; regulamentar a apascentação de gado, na respectiva área geográfica; participar, nos termos a acordar com a câmara municipal, no processo de elaboração e no inquérito público dos planos municipais de ordenamento do território; gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos; gerir e manter parques infantis públicos; gerir, conservar e promover a limpeza dos cemitérios pertencentes à freguesia; conceder terrenos, nos cemitérios propriedade da freguesia, para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas, assim como declará-los prescritos a favor da freguesia, nos termos da lei e após publicação de avisos, quando não sejam conhecidos os proprietários ou se mostrem abandonados; conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários; promover a conservação de abrigos de passageiros existentes na freguesia e não concessionados a empresas; colaborar com os sistemas locais de protecção civil e de combate aos incêndios; fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e estabelecimentos de educação pré-escolar; executar as operações de recenseamento eleitoral, bem como as funções que lhe sejam cometidas pelas leis eleitorais e dos referendos; proceder ao registo e ao licenciamento de cães e gatos; apoiar ou participar no apoio, pelos meios adequados, a actividades de interesse da freguesia de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra; proceder à administração ou à utilização de baldios sempre que não existam assembleias de compartes, nos termos da lei dos baldios; lavrar termos de identidade e justificação administrativa; passar atestados nos termos da lei; colaborar com outras entidades no domínio da protecção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos e programas estabelecidos, designadamente em operações de socorro e assistência em situações de catástrofe e calamidade públicas; determinar a instrução de processos de

24 Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 296-298.

contra-ordenação e proceder à aplicação das correspondentes sanções, nos termos da lei; informar a câmara municipal sobre a existência de edificações degradadas ou que ameacem desmorronar-se e solicitar a respectiva vistoria.

Mas, de um modo geral, pode dizer-se que, no respeito pelos limites decorrentes das tarefas legalmente atribuídas a outras entidades, como os Municípios, as Freguesias podem desenvolver uma importante actividade no domínio da prestação de serviços à comunidade²⁵. Essa actividade esbarra, porém, com os limites decorrentes da escassez dos recursos técnicos, humanos e financeiros disponíveis. Na verdade, e ao contrário do que sucede com os Municípios, as Freguesias dispõem de recursos escassos e de uma autonomia financeira limitada. Em todo o caso, a Lei das Finanças Locais passou, desde 1998, a consagrar um regime de transferências directas do orçamento do Estado para as Freguesias e a permitir-lhes contrair empréstimos de curto prazo, dentro de determinados limites²⁶.

7. Como referiu o Tribunal Constitucional português no seu Acórdão n.º 358/92, os Municípios são a autarquia local por excelência. Os mais importantes domínios da actividade administrativa local estão legalmente reservados aos Municípios, o que se compreende, na medida em que eles possuem a dimensão e, por conseguinte, o complexo de recursos financeiros, humanos e técnicos mais adequados para a realização das correspondentes tarefas²⁷. Por este motivo, já foi afirmado na doutrina “que de autonomia local verdadeira só podemos falar, no nosso país, a propósito dos municípios”, uma vez que “as freguesias desempenham um papel pouco significativo no conjunto da administração pública portuguesa e as regiões administrativas não existem ainda. A este propósito, escreve-se até que, «em certo sentido, falar de *poder local* é falar de *poder municipal*»”²⁸.

A título exemplificativo, podem ser indicadas, de entre as mais significativas incumbências dos Municípios: elaboração dos planos municipais de ordenamento do território; prestação de serviços como o abastecimento de água, a recolha de lixo, o abastecimento de energia eléctrica, os transportes públicos, ainda que todos estes serviços possam ser atribuídos a privados em regime de concessão; iluminação pública; transporte e acção social escolares; construção e manutenção de estradas municipais, escolas, habitações sociais, bibliotecas e outros equipamentos culturais e desportivos, parques de estacionamento, estações de tratamento de resíduos e águas residuais; regulamentação do trânsito, do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, higiene de alimentos e bebidas, afixação de publicidade, etc²⁹.

Como determina a CRP, os Municípios dispõem de dois órgãos fundamentais: uma assembleia dotada de poderes deliberativos, a Assembleia Municipal, e um órgão colegial executivo, a Câmara Municipal. Embora a CRP não lhe faça qualquer referência, a doutrina

25 Cfr., a propósito, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 346-348.

26 Cfr., a propósito, JOSÉ CASALTA NABAIS, “O quadro jurídico das finanças locais em Portugal”, pp. 59-60.

27 Neste sentido, cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 257-258. Cfr. também DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 525 segs.

28 Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, p. 298, que, no segmento final, cita GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, p. 904.

29 Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 332-334. Para a circunstanciada análise, a este propósito, do regime introduzido pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 549 segs.

aponta, contudo, o Presidente da Câmara Municipal como um dos mais relevantes órgãos do Município³⁰.

- a) A Assembleia Municipal é constituída por uma maioria de membros eleitos directamente, mas também nela têm assento os presidentes das juntas de freguesia existentes na área do Município. Assim, em princípio, o número total dos seus membros é igual ao dobro do número das freguesias existentes na área do Município mais um. O número de membros eleitos directamente não pode ser, contudo, inferior ao triplo do número de membros da respectiva câmara municipal (cfr. artigo 42º da Lei n.º 169/99).

A Assembleia Municipal é uma espécie de parlamento local, ao qual compete acompanhar e fiscalizar a actividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das fundações e das empresas municipais, assim como das associações e federações de municípios, empresas, cooperativas, fundações ou outras entidades em que o município detenha alguma participação no respectivo capital social; aprovar referendos locais; votar moções de censura à câmara municipal, em avaliação da acção desenvolvida pela mesma ou por qualquer dos seus membros; aprovar os regulamentos do município com eficácia externa; aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as respectivas revisões; apreciar o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais e respectiva avaliação, bem como apreciar e votar os documentos de prestação de contas; aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos; estabelecer, nos termos da lei, as taxas municipais e fixar os respectivos quantitativos; aprovar as deliberações respeitantes ao exercício dos poderes tributários conferidos por lei ao município; autorizar a aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis de valor mais elevado; municipalizar serviços; autorizar o município, nos termos da lei, a criar fundações e empresas municipais e a aprovar os respectivos estatutos, bem como a remuneração dos membros dos corpos sociais, assim como a criar e participar em empresas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, fixando as condições gerais da participação; autorizar o município, nos termos da lei, a integrar-se em associações e federações de municípios, a associar-se com outras entidades públicas, privadas ou cooperativas e a criar ou participar em empresas privadas de âmbito municipal que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições cometidas aos municípios, em quaisquer dos casos fixando as condições gerais dessa participação; aprovar, nos termos da lei, a criação ou reorganização de serviços municipais; aprovar os quadros de pessoal dos diferentes serviços do município, nos termos da lei; autorizar, nos termos da lei, a câmara municipal a concessionar, por concurso público, a exploração de obras e serviços públicos, fixando as respectivas condições gerais; aprovar os planos necessários à realização das atribuições municipais; aprovar os planos municipais de ordenamento do território; e deliberar sobre a criação e a instituição em concreto do corpo de polícia municipal e sobre a afectação ou desafectação de bens do domínio público municipal, nos termos e condições previstos na lei (cfr. artigo 53º da Lei n.º 169/99).

30 Para a circunstanciada análise do tema, também na perspectiva histórica e comparatística, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 562 segs.

Como, porém, a Câmara Municipal dispõe de uma legitimidade própria, que lhe advém da eleição dos seus membros por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos residentes na área do Município, a Assembleia Municipal não tem o poder de a destituir, nem a qualquer dos seus membros. O máximo que pode fazer é recusar a aprovação do orçamento e do plano de actividades proposto pela Câmara, e aprovar moções de censura, mediante as quais pode exprimir o seu juízo negativo sobre a actuação da Câmara Municipal ou de qualquer dos seus membros³¹.

b) A Câmara Municipal é, como foi dito, um órgão colegial executivo. Dá-se, porém, a particularidade de que os seus membros são eleitos por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos residentes na área do Município. Trata-se, por outro lado, de um órgão colegial cujos membros são proporcionalmente eleitos, de acordo com o método de *Hondt*, pelo que não existe homogeneidade política na sua composição, que se assemelha à de um pequeno parlamento.

A Câmara Municipal é constituída pelo presidente da Câmara Municipal, que é o primeiro candidato da lista mais votada, e pelos chamados *vereadores*, que são 16 na cidade de Lisboa, 12 na cidade do Porto, 10 nos Municípios com mais de 100 000 eleitores, 8 nos Municípios com mais de 50 000 eleitores, 6 nos Municípios com mais de 10 000 eleitores e 4 nos Municípios com menos de 10 000 eleitores (cfr. artigo 57º da Lei n.º 169/99).

A governação do Município é assegurada pelo presidente da Câmara Municipal e pelos vereadores que este escolhe para exercerem funções em regime de permanência (tempo inteiro ou meio tempo: cfr. artigo 58º da Lei n.º 169/99), assumindo a responsabilidade por cada uma das diferentes áreas de actividade da responsabilidade do Município (os chamados *pelouros*). Ficam na oposição à governação, dentro da própria Câmara Municipal, os vereadores sem pelouro, que não exercem funções em regime de permanência, competindo-lhes participar nas reuniões da Câmara Municipal e proceder à fiscalização da actividade desenvolvida pelo presidente da Câmara e pelos vereadores em regime de permanência³².

O sistema de governo municipal tem sido, ao longo dos anos, objecto de acesa discussão, sendo evidentes as dificuldades de funcionamento que resultam da circunstância da ausência de homogeneidade política da Câmara Municipal ou mesmo da possibilidade, em muitos casos, de formar coligações estáveis, uma vez que a composição da Câmara Municipal resulta de um acto eleitoral directo, que não admite recomposições em função de eventuais acordos entre as forças políticas concorrentes à eleição. Tem sido preconizada a modificação deste sistema de governo e têm sido avançadas diversas propostas de alteração, sem que, no entanto, tal modificação se tenha concretizado³³.

31 Sobre a matéria, cfr., por todos, a ponderada análise de ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 310-312.

32 Sobre os diversos aspectos inventariados no texto, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 581 segs.; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 312-314.

33 Para a circunstanciada análise do tema, com outras referências, cfr., por todos, JOÃO CAUPERS, "Lição das provas de agregação. Governo Municipal – na fronteira da legitimidade com a eficiência?", in *Themis – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Ano V, n.º 8, 2004, pp. 251-281.

Entre as competências da Câmara Municipal, contam-se: deliberar sobre a locação, aquisição e alienação de bens móveis e de bens imóveis até determinado valor, assim como da aquisição de serviços; fixar as tarifas e os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados; apoiar ou comparticipar no apoio à acção social escolar e às actividades complementares no âmbito de projectos educativos, nos termos da lei; organizar e gerir os transportes escolares; deliberar sobre a atribuição de subsídios; aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços; deliberar sobre a administração de águas públicas sob sua jurisdição; deliberar sobre o estacionamento de veículos nas ruas e demais lugares públicos; proceder à captura, alojamento e abate de canídeos e gatídeos, nos termos da legislação aplicável; deliberar sobre a deambulação e extinção de animais nocivos; declarar prescritos a favor do município os jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas instalados nos cemitérios de propriedade municipal que se mostrem abandonados; criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património municipal ou colocados, por lei, sob a administração municipal; promover e apoiar o desenvolvimento de actividades artesanais, de manifestações etnográficas e a realização de eventos relacionados com a actividade económica de interesse municipal; deliberar sobre as formas de apoio à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos; apoiar ou comparticipar no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra; apoiar e participar na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos; deliberar em matéria de acção social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes; conceder licenças nos casos e termos estabelecidos por lei, designadamente para construção, reedificação, utilização, conservação ou demolição de edifícios, assim como para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos; realizar vistorias e executar a actividade fiscalizadora atribuída por lei; ordenar, precedendo vistoria, a demolição total ou parcial ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde ou segurança das pessoas; emitir licenças, matrículas, livretes e transferências de propriedade e respectivos averbamentos e proceder a exames, registos e fixação de contingentes relativamente a veículos; administrar o domínio público municipal, nos termos da lei; e propor ao Estado, nos termos da lei, a declaração de utilidade pública de imóveis, para efeitos da sua expropriação para fins de interesse municipal (cfr. Artigo 64º da Lei n.º 169/99).

- c) Como já foi dito, embora a CRP não lhe faça qualquer referência, a doutrina indica, hoje, o Presidente da Câmara Municipal como um órgão e, em termos práticos, como o mais relevante dos órgãos do Município, ao qual a lei atribui, directamente, um amplo e muito importante conjunto de competências próprias, que acrescem àquelas, também muito numerosas, que nele podem ser delegadas pela Câmara Municipal³⁴.

Como, de modo lapidar, explica *António Cândido de Oliveira*, “a não inclusão do Presidente da Câmara entre os órgãos do município na Constituição da República e, depois, na Lei das Autarquias Locais exprime uma preferência pela presença, neste nível

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / o debate

34 Cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 586-589.

de Administração Pública, de órgãos colegiais sobre órgãos individuais. Temeu-se, por certo, que os Presidentes da Câmara assumissem demasiados poderes com prejuízo de uma maior participação democrática nas decisões locais. Porém, o esquema encontrado – órgão colegial executivo não homogéneo e Presidente eleito directamente – não funcionou no sentido pretendido e o Presidente foi assumindo um papel de importância sempre crescente, que o legislador foi acompanhando, e que fez dele a primeira figura do município”³⁵.

O protagonismo do Presidente da Câmara resulta, na verdade, do facto de que, para além de ser eleito directamente, ele possui, entre outros, os poderes de escolher os vereadores a tempo inteiro, beneficia, frequentemente, de extensos poderes delegados que pode subdelegar em qualquer vereador e é titular de importantes competências próprias, como: promover as acções necessárias à administração corrente do património municipal e à sua conservação; proceder aos registos prediais do património imobiliário do município; promover a execução das obras municipais; conceder licenças ou autorizações de utilização de edifícios; embargar e ordenar a demolição de obras, construções ou edificações efectuadas sem licença ou com inobservância das condições legais e regulamentares; ordenar o despejo sumário dos prédios cuja expropriação por utilidade pública tenha sido declarada ou cuja demolição ou beneficiação tenha sido deliberada; conceder licenças policiais ou fiscais, de harmonia com o disposto nas leis e regulamentos; determinar a instrução de processos de contra-ordenação e aplicar as correspondentes sanções, nos termos da lei; conceder terrenos nos cemitérios de propriedade do município para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas.

35 Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 315-316.