



Título

**Comentários à Lei N.º 75/2013**

Autores

**Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca**

Organização e Coordenação

**Eliana de Almeida Pinto**

Edição

**Letras e Conceitos Lda.**

geral.letraseconceitos@gmail.com

Paginação

**Vitor Duarte**

Impressão

**ACD Print**

1ª Edição

**Junho de 2018**

ISBN

**978-989-8823-75-5**

Depósito Legal

**442629/18**

Todos os direitos reservados

© 2018 **Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto, João Evangelista Fonseca**  
e **Letras e Conceitos Lda.**

**ALBERTO ÁLVARO GARCIA**

*Jurista*

**ELIANA DE ALMEIDA PINTO**

*Juiz de Círculo*

**JOÃO EVANGELISTA FONSECA**

*Juiz de Círculo*

# **Comentários à Lei N.º 75/2013**

*Regime Jurídico das Autarquias Locais*

*Estatuto das Entidades Intermunicipais*

*Regime Jurídico da Transferência de Competências  
do Estado para as Autarquias Locais*

*Regime Jurídico do Associativismo Autárquico*

*Organização e Coordenação:*

**ELIANA DE ALMEIDA PINTO**





## ÍNDICE

ABREVIATURAS .....	7
--------------------	---

Anotações de Eliana de Almeida Pinto  
e Alberto Álvaro Garcia

TÍTULO I – Disposições gerais .....	15
TÍTULO II – Autarquias Locais .....	43
CAPÍTULO I – Disposições gerais .....	43
CAPÍTULO II – Freguesia .....	55
SECÇÃO I – Atribuições .....	55
SECÇÃO II – Assembleia de freguesia .....	60
<i>SUBSECÇÃO I – Competências</i> .....	60
<i>SUBSECÇÃO II – Funcionamento</i> .....	90
SECÇÃO III – Junta de freguesia .....	96
<i>SUBSECÇÃO I – Competências</i> .....	96
<i>SUBSECÇÃO II – Funcionamento</i> .....	150
CAPÍTULO III – Município .....	152
SECÇÃO I – Atribuições .....	152
SECÇÃO II – Assembleia municipal .....	186
<i>SUBSECÇÃO I – Competências</i> .....	186
<i>SUBSECÇÃO II – Funcionamento</i> .....	272
SECÇÃO III – Câmara municipal .....	283
<i>SUBSECÇÃO I – Competências</i> .....	283
<i>SUBSECÇÃO II – Funcionamento</i> .....	442
CAPÍTULO IV – Disposições comuns aos órgãos das autarquias locais .....	449

Anotações de João Evangelista Fonseca

TÍTULO III – Entidades intermunicipais .....	513
CAPÍTULO I – Natureza, criação e regime .....	513
CAPÍTULO II – Área metropolitana .....	524
SECÇÃO I – Órgãos .....	524
<i>SUBSECÇÃO I – Conselho metropolitano</i> .....	529
<i>SUBSECÇÃO II – Comissão executiva metropolitana</i> .....	533
<i>SUBSECÇÃO III – Conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano</i> .....	539

CAPÍTULO III – Comunidade intermunicipal .....	540
SECÇÃO I – Órgãos .....	540
<i>SUBSECÇÃO I – Assembleia intermunicipal</i> .....	550
<i>SUBSECÇÃO II – Conselho intermunicipal</i> .....	554
<i>SUBSECÇÃO III – Secretariado executivo intermunicipal</i> .....	559
<i>SUBSECÇÃO IV – Conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal</i> .....	568
SECÇÃO II – Disposições comuns aos órgãos das entidades intermunicipais .....	569
CAPÍTULO IV – Associações de freguesias e de municípios de fins específicos .....	577
TÍTULO IV – Descentralização administrativa .....	581
CAPÍTULO I – Disposições gerais .....	581
SECÇÃO I – Disposições gerais .....	581
SECÇÃO II – Transferência de competências .....	582
CAPÍTULO II – Delegação de competências .....	584
SECÇÃO I – Disposições gerais .....	584
SECÇÃO II – Delegação de competências do Estado nos municípios e nas entidades intermunicipais .....	595
SECÇÃO III – Delegação de competências dos municípios .....	597
<i>SUBSECÇÃO I – Nas entidades intermunicipais</i> .....	597
<i>SUBSECÇÃO II – Nas freguesias</i> .....	601
TÍTULO V – Disposições finais .....	607

## ABREVIATURAS

- AECT – Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial
- AL – Autarquias Locais
- AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
- ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias
- ANPC – Autoridade Nacional de proteção Civil
- APA – Agência Portuguesa do Ambiente
- ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
- ARS – Administração Regional de Saúde
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- CC – Código Civil
- CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
- CCP – Código dos Contratos Públicos
- CCTE – Conselho Consultivo de Transportes Escolares
- CEAL – Carta Europeia de Autonomia Local – Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, publicada no Diário da República, I série, n.º 245/90; ratificada pelo Decreto do Presidente da República, n.º 58/90, de 23 de outubro, publicado no Diário da República, I série, n.º 250/90; entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa a 1 de abril de 1991
- CEE – Comunidade Económica Europeia
- CIBE – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado – Portaria n.º 671/2000, de 17.04
- CIM – Comunidade Intermunicipal
- CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
- CIMT – Código do Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis
- CIMSISD – Código do Imposto Municipal da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações
- CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
- CLAS – Conselhos Locais de Ação Social
- CMDF – Comissão Municipal de Defesa da Floresta
- CMPC – Comissão Municipal de Proteção Civil
- CNPD – Comissão Nacional de Proteção de Dados
- CP – Código Penal
- CPA – Código do Procedimento Administrativo
- CPCJ – Comissões de Proteção de Crianças e Jovens
- CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos
- CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário
- EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais

- EDO – Estatuto do Direito de Oposição – Lei n.º 24/98, de 26 de maio
- EEL – Estatuto dos Eleitos Locais – Lei – Lei n.º 29/87, de 30 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 53-F/2006, de 29 de dezembro, 52-A/2005, de 10 de outubro, 22/2004, de 17 de junho, 86/2001, de 10 de agosto, 50/99, de 24 de junho, 127/97, de 11 de dezembro, 11/96, de 18 de abril, 1/91, de 10 de janeiro, 11/91, de 17 de maio, 97/89, de 15 de dezembro
- EI – Entidades Intermunicipais
- EMJF – Estatuto dos Membros das Juntas de Freguesia – Regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia – Lei n.º 11/96, de 18 de abril, alterada pelas Leis n.ºs 36/2004, de 13 de agosto, 87/2001, de 10 de agosto e 169/99, de 18 de setembro
- ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
- ERSE – Entidade Reguladora do Sector Energético
- FAM – Fundo de Apoio Municipal – Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro
- FBM – Fundo de Base Municipal – Lei 94/2001, de 20 de agosto (quarta alteração à Lei 42/98, de 6 de agosto)
- FCM – Fundo de Coesão Municipal
- FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro
- IDP – Instituto do Desporto de Portugal
- IAS – Indexante dos Apoios Sociais
- IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
- LAL 1999 – Lei das Autarquias Locais – Regime jurídico da constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais – Lei n.º 169/99, de 18 de setembro alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11 de janeiro, 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pelas Leis n.ºs 75/2013, de 12 de setembro e 7-A/2016, de 30 de março
- LAL 2013 – Lei das Autarquias Locais – Lei 75/2013, de 12 de setembro, na redação dada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, de 1 de novembro e 50-A/2013, de 11 de novembro, alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28 de dezembro, 7-A/2016, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho e 25/2015, de 30 de março
- LAM – Lei do Associativismo Municipal
- LAP – Lei da Ação Popular – Direito de Participação Procedimental e Ação Popular – Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro
- LADA – Lei de Acesso aos Documentos Administrativos – Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto – Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto
- LARDA – Lei de Acesso e Reutilização dos Documentos Administrativos – Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto – Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto
- LCR – Lei dos Crimes de responsabilidade de titulares de cargos Políticos – Lei n.º 34/87, de 16 de julho, alterada pelas Leis n.ºs 30/2015, de 22 de abril, 4/2013, de 14

*Abreviaturas*

- de janeiro, 4/2011, de 16 de fevereiro, 41/2010, de 3 de setembro, 30/2008, de 10 de julho e 108/2001, de 28 de novembro
- LEO – Lei do Orçamento de Estado
  - LEOAL – Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais – Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais – Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2017 e 2/2017, ambas de 2 de maio, pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2011, de 30 de novembro, 3/2010, de 15 de dezembro, 3/2005, de 29 de agosto e 5-A/2001, de 26 de novembro
  - LFL 2013 – Lei das Finanças Locais – Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28 de dezembro, 7-A/2016, de 30 de março, 132/2015, de 4 de setembro, 69/2015, de 16 de julho, 82-D/2014, de 31 de dezembro e retificada pelas Retificações n.ºs 10/2016, de 25 de maio e 46-B/2013, de 1 de novembro
  - LGTFP – Lei Geral de Trabalho em Funções
  - LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
  - LPSL – Lei das Participações Sociais Locais
  - LRL – Lei do Referendo Local – Aprova o regime jurídico do referendo local – Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2011, de 30 de novembro e 3/2010, de 15 de dezembro
  - LRExtra – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas – Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho
  - LPSL – Lei das Participações Sociais Locais – Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais – Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28 de dezembro, 7-A/2016, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho e 53/2014, de 25 de agosto
  - LTA – Lei da Tutela Administrativa – Regime Jurídico da Tutela Administrativa – Lei n.º 27/96, de 27 de abril, alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro
  - NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos)
  - NCPA – Novo Código do Procedimento Administrativo
  - LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – Lei n.º 98/97, de 26 de agosto na redação conferida pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março que procedeu à sua nona alteração e a republicou, posteriormente alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro
  - PDM – Plano Diretor Municipal
  - POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais – Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, alterado pelas Leis n.ºs 60-A/2005, de 30 de dezembro e 162/99, de 14 de setembro e pelos Decretos-Leis n.ºs 84-A/2002, de 5 de abril e 315/2000, de 2 de dezembro
  - PPI – Plano Plurianual de Investimentos
  - PROF – Programa Regional de Ordenamento Florestal
  - RAN – Reserva Agrícola Nacional

- REN – Reserva Ecológica Nacional
- RCTFP \_ regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
- RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais – Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro
- RGECEM – Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais – Lei n.º 2110, de 19 de agosto de 1961
- RGTAL – Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais – Aprova o regime jurídico das taxas das autarquias locais – Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro
- RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais
- RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio
- RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro que procedeu à sua décima terceira alteração e o republicou, posteriormente retificado pela Declaração de Retificação n.º 46-A/2014, de 10 de novembro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro e pela Lei n.º 79/2017, de 18 de agosto
- RJOSAL – Regime da Organização dos Serviços das Autarquias Locais, DL n.º 305/2009, de 23 de outubro
- SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública.
- SNC – Sistema de Normalização Contabilística
- SNIT – Sistema Nacional de Informação Territorial
- ZIF – Zona de Intervenção Florestal

## NOTA DOS AUTORES

A Lei 75/2013, de 12 de setembro não revoga por inteiro a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e que se traduz no quadro de competências, assim como no regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos Municípios e das Freguesias<sup>1</sup> (doravante LAL 1999). No caso da Assembleia e Junta de Freguesia não são revogados os artigos que referem a sua constituição, composição e primeira reunião. Ao nível da Assembleia de Freguesia mantém-se também os artigos relativos à impossibilidade de eleição, convocação para o ato de instalação dos órgãos, instalação, primeira reunião, participação de membros da junta nas sessões, e parte das competências. No que concerne à Junta de Freguesia, não são revogados os artigos relacionados com o regime de funções e as funções a tempo inteiro e meio tempo, a repartição do regime de funções, e as substituições. Ao nível do plenário de cidadãos eleitores, mantém-se a composição do plenário, bem como o artigo referente à remissão. Nos órgãos do Município, verifica-se igualmente a manutenção dos artigos referentes à natureza e constituição, à instalação e primeira reunião, e à alteração da composição do respetivo órgão. Para além destes artigos, na Assembleia municipal, verifica-se a manutenção dos relacionados com as competências da mesa, grupos municipais e participação dos membros da câmara da Assembleia municipal. Ao nível da Câmara municipal, mantém-se os relacionados com a composição e, vereadores a tempo inteiro e meio tempo. Verifica-se ainda a manutenção de algumas disposições comuns, como é o caso da duração e natureza do mandato, renúncia, suspensão e continuação do mandato, ausência inferior a 30 dias, preenchimento de vagas e formas de votação [alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro].

Ao nível das competências dos órgãos autárquicos, adapta ao anterior quadro de competências, legislação complementar, como é o caso da Lei de Bases da Proteção Civil, que passa a ter reflexo nas competências próprias dos Presidentes da Junta de Freguesia e da Câmara municipal (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho).

A primeira nota que pretendemos fazer é para sublinhar a dispersão legislativa existente em matéria de organização e funcionamento das autarquias locais.

A Lei n.º 5-A/2002, de 1 de novembro alterou a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, além de ter aditado os artigos 10.º-A [a competência da mesa da assembleia da freguesia], 46.º-B [competências da mesa da assembleia municipal], 52.º-A [instalação e funcionamento da assembleia municipal] e artigo 99.º-B [sobre as regiões autónomas], tendo a mesma Lei n.º 169/99, de 18 de setembro sido republicada com todas as alterações decorrentes deste diploma legal

<sup>1</sup> Artigo 3.º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

A Lei 75/2013, de 12 de setembro estatui o regime jurídico das autarquias locais [doravante RJAL], introduzindo relevantes alterações à LAL 1999, mas mantendo, em regime de coexistência, várias disposições legais sobre atribuições e competências dos municípios e das freguesias.

Assim, esquematizamos, em seguida, tais coexistências concretas, nos termos que seguem:

#### **Assembleia de Freguesia:**

- a) Atribuições da Freguesia – artigo 7.º do RJAL;
- b) Competências – artigo 17.º da LAL e artigos 8.º e 9.º do RJAL;
- c) Da mesa, do Presidente e dos Secretários – artigos 13.º e 14.º da LAL;
- d) Alteração da Composição – artigos 11.º e 79.º da LAL;
- e) Composição da Mesa – artigo 10.º da LAL;
- f) Composição do Plenário de Cidadãos Eleitores – artigos 21.º e 22.º da LAL;
- g) Funcionamento da Assembleia de Freguesia – artigo 10.º do RJAL;
- h) Impossibilidade de eleição da Assembleia de Freguesia – artigo 6.º da LAL;
- i) Participação de membros da Junta de Freguesia nas sessões da Assembleia de Freguesia – artigo 12.º da LAL;
- j) Primeira reunião de funcionamento da Assembleia de Freguesia – artigo 9.º da LAL;
- k) Sessões Ordinárias – artigo 11.º do RJAL;
- l) Sessões Extraordinárias – artigo 12.º do RJAL.

#### **Junta de Freguesia:**

- a) Constituição, Composição e instalação – artigos 23.º/2, 24.º e 9.º da LAL;
- b) Competências – artigos 15.º e 16.º do RJAL;
- c) Presidente da Junta de Freguesia – artigo 18.º do RJAL;
- d) Funcionamento – artigo 19.º do RJAL;
- e) Competências delegadas pela Câmara municipal na Junta de Freguesia – artigo 16.º/1, alínea i) e 33.º/1 do RJAL;
- f) Convocação de reuniões ordinárias – artigo 21.º do RJAL;
- g) Convocação de sessões extraordinárias – artigo 22.º do RJAL;
- h) Delegação de competências da Assembleia de Freguesia no Presidente da Junta de Freguesia – artigo 17.º do RJAL;
- i) Regime de funções a tempo inteiro e meio tempo – artigos 26.º e 27.º da LAL;
- j) Participação de membros da Junta de Freguesia nas sessões da Assembleia de Freguesia – artigo 12.º da LAL;
- k) Periodicidade das reuniões ordinárias – artigo 20.º do RJAL;
- l) Primeira reunião – artigo 25.º da LAL;
- m) Repartição do regime de funções – artigo 28.º da LAL;
- n) Substituições – artigo 29.º da LAL.

#### **Assembleia municipal:**

- a) Atribuições do Município – artigo 23.º do RJAL;

- b) Competências – artigos 24.º, 25.º e 26.º do RJAL;
- c) Da Mesa do Presidente e Secretários – artigos 29.º e 30.º do RJAL;
- d) Constituição, convocação e instalação – artigos 42.º, 43.º e 44.º da LAL;
- e) Alteração da composição – artigos 47.º e 79.º da LAL;
- f) Composição da Mesa – artigo 46.º da LAL;
- g) Funcionamento – artigo 31.º do RJAL;
- h) Participação de Membros da Câmara municipal nas sessões da Assembleia Municipal – artigo 48.º da LAL;
- i) Primeira reunião – artigo 45.º da LAL;
- j) Sessões ordinárias – artigo 27.º do RJAL;
- k) Sessões extraordinárias – artigo 28.º do RJAL.

**Câmara municipal:**

- a) Alteração da composição – artigos 59.º e 79.º da LAL;
- b) Constituição, composição e instalação – artigos 56.º, 57.º e 60.º da LAL;
- c) Competências – artigos 32.º e 33.º do RJAL;
- d) Presidente da Câmara municipal – artigo 35.º do RJAL;
- e) Coordenação dos serviços municipais – artigo 37.º do RJAL;
- f) Delegação de competências no Presidente da Câmara municipal – artigo 34.º do RJAL;
- g) Delegação de competências nos dirigentes – artigo 38.º do RJAL;
- h) Distribuição de funções – artigo 36.º do RJAL;
- i) Funcionamento – artigos 39.º e 40.º do RJAL;
- j) Participação dos membros da Câmara municipal nas sessões da Assembleia municipal – artigo 48.º da LAL;
- k) Periodicidade das reuniões ordinárias – artigo 40.º do RJAL;
- l) Primeira reunião – artigo 61.º da LAL;
- m) Sessões Extraordinárias – artigo 41.º do RJAL;
- n) Vereadores a tempo inteiro ou meio tempo – artigo 58.º da LAL.

**ANEXO I**

(a que se refere o n.º 2 do artigo 1.º)



## TÍTULO I – DISPOSIÇÕES GERAIS

### Artigo 1.º

#### Objeto

#### 1 – A presente lei<sup>2</sup> estabelece:

<sup>2</sup> A Lei em anotação resulta da Proposta de Lei 104/XII, que foi publicada no Diário da Assembleia da República, II série A n.º 21/XII/2 2012.10.24. Foi objeto das Declarações de Retificação n.ºs 50-A/2013, de 11 de novembro e 46-C/2013, de 1 de novembro.

A Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro teve na sua origem a Proposta de Lei 32/VIII, o Projeto de Lei 354/VIII, o Projeto de Lei 357/VIII e o Projeto de Lei 370/VIII, alterou os artigos 7.º a 13.º, 15.º a 19.º, 24.º, 27.º, 34.º, 35.º, 38.º, 42.º, 44.º a 54.º, 59.º, 60.º, 63.º, 64.º, 68.º, 75.º, 84.º, 87.º, 91.º, 98.º e 99.º e aditou os artigos 10.º-A, 46.º-A, 46.º-B, 52.º-A, 99.º-A e 99.º-B.

A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro teve origem na Proposta de Lei 111/VII, que foi publicada no Diário da Assembleia da República II série A n.º 47/VII/2 1997.05.31 (pág. 951-957).

A Lei n.º 169/99, de 12 de setembro teve a sua origem no Projeto de Lei 387/VII, que foi publicada no Diário da Assembleia da República II série A n.º 56/VII/2 1997.06.26 (pág. 1118-1125). A Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro alterou os artigos 11.º, 47.º e 59.º, a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro revogou os artigos 96.º e 97.º e a Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, que teve na sua origem a Proposta de Lei 32/VIII, o Projeto de Lei 354/VIII, o Projeto de Lei 357/VIII e o Projeto de Lei 370/VIII, alterou os artigos 7.º a 13.º, 15.º a 19.º, 24.º, 27.º, 34.º, 35.º, 38.º, 42.º, 44.º a 54.º, 59.º, 60.º, 63.º, 64.º, 68.º, 75.º, 84.º, 87.º, 91.º, 98.º e 99.º e aditou os artigos 10.º-A, 46.º-A, 46.º-B, 52.º-A, 99.º-A e 99.º-B. Iniciou a sua vigência em 18 de outubro de 1999.

O Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março foi objeto de retificação pela Declaração, de 30 de junho de 1984, que foi publicada no 2.º Suplemento do Diário da República I, n.º 150. Este diploma legal foi decretado no uso da autorização conferida de Governo pela Lei n.º 19/83, de 6 de setembro. A Lei n.º 35/91, de 17 de julho alterou os 15.º e 39.º, a Lei n.º 18/91, de 12 de junho alterou os artigos 39.º, 45.º, 51.º, 52.º e 53.º, a Lei n.º 25/85, de 12 de agosto alterou os artigos 2.º, 6.º, 11.º, 12.º, 22.º, 27.º, 31.º, 36.º, 37.º, 39.º, 41.º, 44.º, 45.º, 46.º, 49.º, 70.º, 81.º, 97.º. A Lei n.º 17/99, de 25 de março aditou a alínea j) ao n.º 1 do art. 51.º. A Lei n.º 87/89, de 9 de setembro, revogou os artigos 70.º e 81.º. Iniciou a sua vigência em 28 de abril de 1984 e terminou-a em 18 de outubro de 1999.

A Lei n.º 79/77, de 25 de outubro foi objeto de retificação pela Declaração de 21 de novembro de 1977, que foi publicada no Diário da República, I, n.º 275. O Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, revogou os artigos 82.º a 90.º, a Lei n.º 87/89, de 9 de setembro, revogou os artigos 91.º a 93.º, a Lei n.º 25/85, de 12 de agosto, revogou os artigos 95.º e 96.º.

O Decreto-Lei n.º 31 095, de 31 de dezembro de 1940, aprovou o Código Administrativo de 1940.

O Decreto-Lei n.º 27 424, de 31 de dezembro de 1936, aprovou o Código Administrativo de 1936.

O Decreto n.º 12 073, de 9 de agosto de 1926, determinava que enquanto não fosse promulgado um novo Código Administrativo fossem adotados os magistrados, funcionários e empregados administrativos abrangidos pelo título VIII do Código Administrativo aprovado por Carta de Lei de 6 de maio de 1878, com a designação e atribuições que este Código lhes conferia.

A Lei n.º 621, de 23 de junho de 1916, alterou algumas disposições do Código Administrativo.

A Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913, regulou a organização, funcionamento, atribuições e competência dos corpos administrativos.

O Decreto de 13 de outubro de 1910, restabeleceu a vigência do Código Administrativo que tinha sido aprovado pela Carta de Lei de 6 de maio de 1878.

A Carta de Lei de 4 de maio de 1896, aprovou o Código Administrativo de 1896 (Hintze Ribeiro e João Franco).

- a) O regime jurídico das autarquias locais;
  - b) O estatuto das entidades intermunicipais;
  - c) O regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais e dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias;
  - d) O regime jurídico do associativismo autárquico.
- 2 – As normas constantes da presente lei são de aplicação imperativa e prevalecem sobre as normas especiais atualmente em vigor, salvo na medida em que o contrário resulte expressamente da presente lei.

### ANOTAÇÃO

- A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.
1. As autarquias Locais são dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (artigo 235.º da CRP, correspondente ao artigo 237.º originário) pelo que FREITAS DO AMARAL as define como “*peçoas coletivas públicas*” e como “*peçoas coletivas de população e território*” (cfr. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2006, p. 480).
  2. Desta noção resultam, pois, os elementos essenciais que caracterizam uma autarquia:
    - a) Pessoa coletiva pública ou de direito público, **criada por ato do poder público** para a prossecução de interesses públicos, exercendo, em nome próprio, poderes de autoridade;
    - b) Territorial – **circunscreve-se a um território**, a uma parcela do território nacional. É este elemento que identifica a autarquia, define a população respetiva e delimita as competências dos órgãos autárquicos em razão do lugar;
    - c) **Dotada de órgãos representativos** – que representam as populações, donde emanam democraticamente, através de eleições livres, defendendo os seus interesses e atuando em nome e por conta das respetivas populações;
    - d) **Prosseguindo interesses próprios das populações respetivas**, residentes numa determinada parcela de território, ou seja, na sua circunscrição administrativa. Este elemento comporta dois aspetos: o agregado populacional, que constitui o substrato humano da autarquia Local, e os seus interesses comuns.

O Decreto de 17 de julho de 1886, aprovou o Código Administrativo de 1886 (José Luciano de Castro).

A Carta de Lei de 6 de maio de 1878, aprovou o Código Administrativo de 1878 (Rodrigues Sampaio).

Decreto de 18 de março de 1842, aprovou o Código Administrativo de 1842 (Costa Cabral).

O Decreto de 31 de dezembro de 1836, aprovou o Código Administrativo de 1836 (Passos Manuel).

São ainda relevantes o Decreto de 6 de novembro de 1836 (Passos Manuel), a Carta de Lei de 25 de abril de 1835 (Rodrigo da Fonseca Magalhães), o Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832 (Mouzinho da Silveira) e o Decreto de 20 de julho de 1822 publicado na Carta de Lei de 27 de julho de 1822.

3. O conceito de autarquia, consagrada na CRP, no seu artigo 235.º comporta os referidos quatro elementos essenciais: o território, o agregado populacional, os interesses próprios deste, e os órgãos representativos.
4. Até 1976 eram autarquias locais a freguesia, o concelho e o distrito. Com a Constituição de 1976 manteve-se a freguesia e o concelho, que passou a denominar-se município, sendo que o distrito deixou de ser autarquia e converteu-se numa mera circunscrição administrativa que tende a desaparecer. A Constituição de 1976 prevê a criação de uma nova autarquia de natureza supramunicipal, designada região. O sistema português, ao nível das autarquias locais, compreende atualmente as Freguesias e os Municípios.
5. Importa salientar que as autarquias locais apareceram com a Constituição do Estado Novo, de 1933, substituindo as «instituições locais administrativas», previstas na Constituição de 1911.
6. No que concerne ao conceito de município, o Código Administrativo de 1940 estabelecia no seu artigo 13.º que “...*Concelho é o agregado de pessoas residentes na circunscrição municipal, com interesses comuns prosseguidos por órgãos próprios...*”. A constituição de 1976, na sua redação originária, não estabelecia um conceito de Município, estabelecia apenas no seu artigo 249.º<sup>3</sup> que “...*Os concelhos existentes são os municípios previstos na Constituição (...)*”. Mais tarde, a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro estabeleceu no seu artigo 38.º que “...*O município é a pessoa coletiva territorial, dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios da população na respetiva circunscrição...*”.

**• A Constituição (Título VIII, Capítulo I, artigo 235.º e seguintes) enumera os princípios gerais do regime jurídico das autarquias locais**

1. A divisão administrativa do território só pode ser estabelecida por lei (artigo 236.º, n.º 4 da CRP);
2. A lei que defina as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, concretiza o princípio da descentralização administrativa (artigo 237.º, n.º 1 da CRP);
3. As autarquias locais têm património e finanças próprias (artigo 238.º, n.º 1 da CRP). O regime das finanças locais visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau (artigo 238.º, n.º 2 da CRP). As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos da lei (artigo 238.º, n.º 4 da CRP);
4. A organização das autarquias locais compreende uma assembleia dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável (artigo 239.º, n.º 1 da CRP);

<sup>3</sup> Este preceito constitucional foi eliminado aquando da revisão operada em 1982.

5. As autarquias locais podem submeter a referendo dos respetivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos e, nos termos da lei – artigo 240.º, n.º 1 da CRP;
6. As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou com poder tutelar (artigo 241.º da CRP);
7. As autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa, a qual consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei (artigo 242.º, n.º 1 da CRP).
8. O princípio da autonomia das entidades locais afirma-se pela existência de órgãos próprios eleitos por sufrágio direto, secreto e periódico, pela personalidade jurídica e competência para a prossecução de interesses específicos da população.
9. Em Portugal parece ser essa a noção de interesses locais consagrada na própria Constituição de 1976. Com efeito, o artigo 235.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa estatui: “...*As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas...*”. A noção da existência de interesses locais próprios é também sustentada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional. Este, ao tentar densificar o conceito de autonomia local recorre a ideia de que existe um conjunto de interesses que hão de ser só locais e que não se confundem com os nacionais: “...*O espaço incompressível da autonomia é, pois, o dos assuntos próprios do círculo local, e assuntos próprios do círculo local são apenas aquelas tarefas que têm a sua raiz na comunidade local ou que têm uma relação específica com a comunidade local e que por esta comunidade podem ser tratados de modo autónomo e com responsabilidade própria...*”.
10. A CRP refere no seu artigo 6.º que o Estado Português é unitário, e respeita o regime da autonomia insular, bem como os princípios da subsidiariedade e autonomia das autarquias locais, e da descentralização democrática da administração pública.
11. Assim, num único artigo, a Constituição Portuguesa faz referência a quatro características das autarquias:
  - Autonomia do Poder Local;
  - Unidade do Estado;
  - Subsidiariedade;
  - Descentralização Administrativa.
12. No que concerne à Autonomia do Poder Local, ela é expressa na CRP, no seu Título III, mais propriamente ao longo do capítulo relativo aos Princípios Gerais das Autarquias. Dos artigos que o compõem, sobressaem diferentes tipos de autonomia, nomeadamente:
  - a) *Autonomia Administrativa* – referida no artigo 237.º da Constituição Portuguesa;

- b) *Autonomia Normativa e Organizativa* – referidas no artigo 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local e no artigo 241.º da Constituição Portuguesa;
  - c) *Autonomia Financeira* – referida no artigo 238.º da Constituição Portuguesa e no artigo 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local;
  - d) *Autonomia Patrimonial* – referida no artigo 238.º da Constituição Portuguesa;
  - e) *Autonomia na fixação de taxas e tarifas* – referida no artigo 238.º da Constituição Portuguesa, no artigo 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local e regulada pela Lei 53-E/2006, de 29 de dezembro – Regime Geral das Taxas e Tarifas das Autarquias Locais.
13. Aliás, a CRP veio consagrar no n.º 1 do artigo 6.º e alínea n) do artigo 288.º o Princípio da Autonomia das autarquias locais. O primeiro preceito constitucional dispõe que “...*O Estado é unitário e respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública...*”. Por sua vez o segundo preceito constitucional estabelece que “...*As leis de revisão constitucional terão de respeitar: (...) a autonomia das autarquias locais...*”.
14. Contudo, quando se fala no princípio da autonomia local, está-se a falar de um conceito indeterminado, que carece de densificação. Se é certo que o seu sentido pode parecer, *prima facie*, facilmente compreensível, a sua densificação revela-nos, porém, uma realidade que poderá ser pouco ou nada unívoca; pouco ou nada consensual.
15. Recordamos que a autonomia local se tem vindo a revelar muito plástica. Aliás, no Estado Novo a doutrina dominante considerava que à autarquia local era reconhecida uma verdadeira autonomia<sup>4</sup> em relação à Administração Central.
16. Sem afetar a sua soberania e unidade, a autonomia local é expressão da limitação jurídica e do carácter pluralista do Estado, de um Estado descentralizado, cuja estrutura aponta para uma dinâmica de autonomia, isto é, de liberdade de auto-organização e de autodeterminação, ou que inclui os elementos centrais principais da autonomia institucional e democrática.
17. A este propósito, citamos também António Cândido de Oliveira<sup>5</sup> que refere que a “...*autonomia local deve de ser encarada como uma conceção que permite, por um lado, à administração local o exercício, sob responsabilidade própria, de um conjunto significativo de assuntos, a delimitar na massa de tarefas que incumbem à administração pública e que pela sua proximidade e natureza possam ser levados a cabo, sem prejuízo do princípio da boa administração, e que, reconheça, por outro lado, às autarquias o direito de participar nas decisões a nível administrativo superior que lhes digam respeito...*”.

<sup>4</sup> CAETANO, Marcello – Manual de Direito Administrativo volume I. Coimbra: Livraria Almedina, 1984, pp.190 e ss.

<sup>5</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, Direito das Autarquias Locais, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 195 e segs

18. Este princípio foi posteriormente materializado, aquando da aprovação da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro<sup>6</sup>, diploma que estabeleceu as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos. Este diploma foi, depois, objeto de revisão/alteração pelo Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março<sup>7</sup>.
19. Finalmente, nos termos do artigo 3.º, n.º 2 da Carta Europeia de Autonomia local, esta autonomia deve ser exercida “...por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal” e pode “dispor de órgãos executivos que respondem perante eles...”.
20. Neste quadro, será de: a) afastar os elementos de democracia orgânica, traduzidos na existência de membros por inerência nas assembleias municipais (artigo 251.º CRP); ou resultante das assembleias municipais no caso da assembleia regional (260.º CRP). Ou seja, a escolha de todos os membros das Assembleias municipal e regional deverá ser exclusivamente feita por eleição direta; b) dar efetiva tradução ao comando da responsabilidade do executivo face ao órgão deliberativo, à luz do artigo 3.º, n.º 2 da Carta Europeia de Autonomia Local e do artigo 239.º da Constituição<sup>8</sup>.
21. Outras das dimensões desta autonomia local está a sua autonomia organizativa. A autonomia organizativa vem claramente prevista no artigo 6.º, n.º 1 da Carta Europeia de Autonomia Local, onde consta: “...Sem prejuízo de disposições gerais estabelecidas por lei, as autarquias locais devem poder definir as estruturas administrativas internas de que entendam dotar-se, tendo em vista adaptá-las às suas necessidades específicas, a fim de permitir uma gestão eficaz...”.
22. Mas há outra vertente da autonomia local que está relacionada com a autonomia organizativa que é o que a doutrina designa de autonomia estatutária: as autarquias locais têm o seu estatuto heterodefinido, o que significa que não têm na realidade qualquer autonomia estatutária. A definição do estatuto cabe, por força da Cons-

<sup>6</sup> Este diploma revogou os artigos 15.º a 43.º, 51.º a 55.º, 58.º, 66.º a 82.º, 84.º a 98.º, 100.º, 101.º, 106.º, 107.º, 110.º a 116.º, 196.º a 252.º, 255.º, 258.º a 262.º, 266.º a 283.º, 285.º a 310.º, 316.º a 325.º, 328.º a 358.º, 372.º, 373.º, 375.º a 387.º, nºs 3, 7, 13 e 14 do artigo 407.º e o artigo 412.º, todos do Código Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31 095, de 31 de dezembro de 1940.

Procedeu ainda à revogação dos artigos 1.º, 3.º, 4.º, 6.º a 14.º, o n.º 2 do artigo 15.º, os artigos 16.º a 21.º, 23.º a 30.º, 32.º, 34.º a 41.º e 44.º a 51.º do Decreto-Lei n.º 701-A/76, de 29 de setembro, bem como das disposições do Código Administrativo e de outra legislação vigente que lhe seja contrária. Diploma alterado também pela Lei n.º 91/77, de 31 de dezembro, Lei n.º 24/78, de 5 de junho, Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, Lei n.º 25/85, de 12 de agosto, Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de maio, Lei n.º 87/89, de 9 de setembro e Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro.

<sup>7</sup> Revê a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, no sentido da atualização e reforço das atribuições das autarquias locais e da competência dos respetivos órgãos. Revoga os artigos 1.º a 81.º e 97.º a 115.º da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, bem como todas as disposições do Código Administrativo e demais legislação que lhe seja contrária. Diploma alterado pela Lei n.º 25/85, de 12 de agosto, Lei n.º 18/91, de 12 de junho, Lei n.º 35/91, de 27 de julho e Lei n.º 17/99, de 25 de março.

<sup>8</sup> José Alfredo Pereira Bastos de Oliveira, in Dissertação de Mestrado com o tema “...O reforço da democracia local no âmbito da reforma da administração autárquica...”, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2015, pp. 141 e segs.

- tuição à Assembleia da República, ainda que passível de autorização legislativa ao Governo – cfr. artigo 165.º, n.º 1, alínea q), da CRP<sup>9</sup>.
23. Com efeito, é à Assembleia da República que cabe definir a imagem inicial da realidade institucional reconduzível à noção de autarquia local. Com efeito, a ideia de autonomia local não resulta da pura vontade do legislador ordinário a cada momento, pelo contrário, há uma imagem de autarquia que a Constituição impõe, embora o estatuto das autarquias locais resulte diretamente de uma norma heterodeterminada, de origem parlamentar, não menos certa é a ideia que essa disponibilidade do legislador ordinário sobre a configuração dos estatutos não é totalmente livre<sup>10</sup>.
  24. A definição da norma básica das autarquias, do seu estatuto, deverá sempre respeitar o núcleo essencial da ideia de poder local que a Constituição consagra, assim sendo, há que concluir que a atuação da Assembleia da República terá uma dimensão declarativa e constitutiva. Declarativa, na parte em que é obrigada a respeitar a imagem constitucionalmente consagrada de autarquia local; constitutiva, na parte em que não contenda com o núcleo essencial do que a Constituição entendeu como autarquia local, tendo, neste caso, uma maior capacidade conformativa<sup>11</sup>.
  25. Na verdade, estará incluída nessa reserva a definição das competências das autarquias, pelo menos as consideradas essenciais à realização da ideia Constitucional de poder local; estarão ainda incluídas as normas referentes às finanças locais, ao seu poder tributário próprio; incluir-se-ão, ainda, no núcleo das normas a serem definidas pelo estatuto, as referentes às competências dos vários órgãos autárquicos, a composição de cada um (v.g. a assembleia municipal, o Presidente da câmara, e da própria câmara); o regime de criação e extinção das autarquias; o estatuto dos eleitos locais e sua eleição e ainda o regime de tutela a que estarão submetidas as autarquias locais [cfr. artigo 164.º, alíneas l), m), n) e 165.º/1, alínea q) da CRP].
  26. Assim sendo, as autarquias não possuem o poder estatutário originário, não deixam, contudo, de se auto-organizarem internamente, definindo a sua orgânica de serviços, bem como as competências que cada um desses serviços há de ter.
  27. A matéria respeitante aos serviços autárquicos encontrava-se regulada no Decreto-Lei autorizado n.º 116/84, de 6 de abril [Revê o regime de organização e funcionamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais, no uso da autorização conferida ao Governo pela alínea d) do artigo 1.º da Lei n.º 19/83, de 6 de setembro], verificando-se que uma boa parte das disposições têm como

<sup>9</sup> António Pedro Monteiro Delgado, in Dissertação para a obtenção do Grau de Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, *A Configuração do Poder Local na Constituição Portuguesa de 1976: A Autonomia do Poder Local e o Poder Regulamentar Municipal*, Universidade Autónoma de Lisboa, 2013, pp. 62 e segs.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Idem

objeto não a regulamentação, ainda que geral, do serviços autárquicos, mas sim a definição do regime a que os funcionários das autarquias locais passariam a estar sujeitos, por força da extinção do quadro geral administrativo e da consagração da existência de um quadro de pessoal próprio, tendo as suas poucas normas natureza puramente principiológica, onde se limita a fazer recomendações gerais, de otimização organizacional.

28. O citado Decreto-Lei 116/84, de 6 de abril veio a ser substituído pelo Decreto-Lei 305/2009, de 23 de outubro que manteve, ainda assim, uma grande liberdade de conformação por parte dos municípios da sua estrutura de serviços. O Decreto-Lei 305/2009, de 23 de outubro, veio impor essencialmente três modelos possíveis de organização: a hierarquizada, a matricial, ou ainda a mista (entre o hierarquizado e o matricial).
29. Quanto aos órgãos próprios das autarquias locais, enquanto manifestações claras do princípio da autonomia local, dir-se-á que nos municípios, o sistema de governo assenta numa organização que compreende a existência de dois ou três órgãos, dependendo da posição doutrinal defendida: a assembleia municipal, órgão deliberativo, eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área do respetivo município; a câmara municipal, órgão executivo municipal, eleita diretamente pela população do município e, para alguns, o Presidente da câmara municipal que é considerado um órgão executivo municipal, com competências próprias<sup>12</sup>. No que respeita à Assembleia municipal, refere o artigo 251.º da CRP que é constituída por membros eleitos diretamente, em número superior aos dos Presidentes de junta de freguesia que a integram, sendo que este órgão deliberativo do município funciona como um autêntico parlamento de composição mista, uma vez que não é toda ela eleita diretamente, sendo em parte constituída por membros eleitos, e, outra parte, por membros por inerência, nomeadamente os Presidentes das juntas de freguesia do respetivo município.
30. A câmara municipal é o órgão colegial de tipo executivo a quem está atribuída a gestão permanente dos assuntos municipais, constituída pelo Presidente da Câmara e ainda por vereadores, não sendo separadas as eleições do Presidente e dos outros membros da Câmara, cuja eleição é feita diretamente pelos eleitores do município, em boletim elaborado em exclusivo para a lista candidata à câmara municipal, sendo a composição resultante da aplicação do método de Hondt após contagem dos votos<sup>13</sup>.
31. Por outro lado, como já acima explicitamos, tal característica autonómica não se traduz apenas na defesa de interesses próprios, nem na existência de uma democracia direta na eleição dos seus órgãos com competências pró-

<sup>12</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA, *A Democracia...*, ob cit., p. 129.

<sup>13</sup> José Alfredo Pereira Bastos de Oliveira, in *Dissertação de Mestrado com o tema "...O reforço da democracia local no âmbito da reforma da administração autárquica..."*, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2015, pp. 30 e segs.

- prias. Tal ideia de autonomia está, também, presente na necessária autonomia financeira.
32. A afirmação da autonomia financeira como um dos componentes de uma noção mais vasta daquilo que se entende como autonomia local tem na sua génese, antes de mais, a ideia base de que, não basta atribuir funções, há que assegurar também a possibilidade do exercício dessas mesmas funções através, nomeadamente, da dotação das autarquias de meios financeiros, meios estes que serão por estas geridas de forma autónoma.
  33. Aliás, a própria Carta Europeia da Autonomia Local proclama a necessidade das autarquias locais disporem de meios próprios, com o fito de poderem assumir de forma efetiva a realização das suas missões.
  34. Assim, neste sentido, o artigo 9.º n.º 1 da Carta Europeia de Autonomia Local vem dispor que: “...As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições...” e no n.º 7 do referido artigo, reforça-se essa ideia de disposição livre dos recursos quando se prevê: “...Na medida do possível os subsídios concedidos às autarquias locais não devem ser destinados ao financiamento de projetos específicos. A concessão de subsídios não deve prejudicar a liberdade fundamental da política das autarquias no seu próprio domínio de atribuições...”.
  35. Pois bem, apesar de uma grande parte das receitas das autarquias locais provirem de transferências diretas do Estado Central, em homenagem ao princípio da autonomia local, que só poderá ser real se a tutela exercida pelo Estado se confinar à tutela da legalidade, aquele nunca deverá limitar a utilização desses recursos às condições que extrapolem do mero controlo legal.
  36. A Constituição, por seu turno, prevê no artigo 238.º, n.º 1 que, “...as autarquias locais têm património e finanças próprias...”. Sendo que a Lei das Finanças Locais vem reafirmar este imperativo constitucional no seu artigo 6.º, n.º 1, sob a epígrafe “Princípio da autonomia financeira”, sendo afirmado mais adiante (artigo 10.º, n.º 1) que às autarquias locais devem “...ser garantidos os meios adequados e necessários à prossecução do quadro de atribuições e competências que lhes é cometido nos termos da lei...”, assegurando assim, a par do princípio da autonomia financeira das autarquias locais, o princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e aquelas.
  37. Aos municípios é reconhecido pela Constituição como receitas próprias as provenientes da gestão do seu património, assim como as cobradas por utilização dos seus serviços – artigo 238.º, n.º 3 CRP. Mais relevante ainda, demonstrando a grande latitude que poderá atingir a autonomia financeira local, é a possibilidade que própria Constituição reconhece de as autarquias poderem ser titulares de poderes tributários (art.238.º, n.º 4 da CRP).
  38. Assim, temos basicamente 4 fontes de receitas municipais:
    - i) as provenientes de receitas fiscais;
    - ii) as provenientes da cobrança de taxas e preços;

- iii) as resultantes de transferências do Orçamento do Estado;
- iv) e finalmente as resultantes do recurso ao mercado de capitais e ao crédito.
39. A autonomia financeira pressupõe assim, que às autarquias seja disponibilizado um conjunto vasto de recursos financeiros, quer de origem heterónoma – do Estado – como de origem própria – taxas, preços – contudo, e a própria Constituição di-lo, o Estado é unitário (artigo 6.º n.º 2 da Constituição), assim sendo as autarquias não constituem realidades economicamente autossuficientes, fazem parte de uma realidade maior que é o Estado. Isso torna-se mais evidente quando analisamos os *deficits* e os *superavits* dos orçamentos autárquicos vemos o quanto podem condicionar o Orçamento Geral do Estado<sup>14</sup>.
40. Por último, a normaçoão resultante da atividade regulamentar da administração autónoma tem subjacente uma dimensão político-administrativa e é o reflexo, também, da autonomia local. A primeira consequência lógica da consagração de um poder regulamentar na esfera de competências do poder local é aceitar a sua competência para **emitir regulamentos de execução ou complementar de leis**: regulamentos que visam apenas desenvolver ou aprofundar a disciplina jurídica constante de uma lei, viabilizando a sua aplicação aos casos concretos. Nestes casos, a atividade regulamentar do município assume aqui uma natureza derivada não primária, o que há, sim, é uma espécie de continuação de uma opção previamente tomada pela Estado Central, cabendo à administração local, quase que apenas, torná-la exequível.
41. Ora, as autarquias locais estão incumbidas pela Constituição de zelarem pela prossecução de interesses próprios das populações respetivas (cfr. artigo 235.º, n.º 2 da CRP) sendo que, para tal tarefa, são investidos de poder regulamentar próprio (cfr. artigo 241.º da CRP). Partindo destas premissas, estando em causa regulamentos puramente executivos, onde a administração, por regra, não pode acrescentar nenhum *quid novum* à legalidade, não parece que se deva recusar ao município a possibilidade de fazer uso de regulamentos executivos para regulamentar questões não essenciais de uma determinada lei, sem que esta expressamente o conceda esse direito, desde que: i) se contenha dentro do sentido da lei, ii) estejam em causa interesses que justificam uma regulamentação diferenciada em razão do local<sup>15</sup>, de forma a otimizar o cumprimento da norma legal iii) e que, ainda, ao emitir o regulamento em causa se cumpram os requisitos da identificação da lei que pretendem regular.
42. Aceitamos, desta forma, a possibilidade de emissão de regulamentos executivos ou complementares por parte do município – respeitando as exigências já enunciadas – sem que haja uma previsão autorizativa expressa na lei que se pretenda regular.

<sup>14</sup> António Pedro Monteiro Delgado, in Dissertação para a obtenção do Grau de Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, *A Configuração do Poder Local na Constituição Portuguesa de 1976: A Autonomia do Poder Local e o Poder Regulamentar Municipal*, Universidade Autónoma de Lisboa, 2013, pp. 51 e segs.

<sup>15</sup> Aqui não se refere aos interesses locais tais como referimos anteriormente, trata-se apenas de interesses que, embora não sejam eminentemente locais, tenham relevância local.

43. Quanto à autonomia regulamentar [regulamentos autónomos] dos municípios, para outros desenvolvimentos, remetemos para a leitura das anotações feitas ao artigo 2.º.
44. Há um consenso unanime da doutrina, aliás com respaldo constitucional, sobre o reconhecimento às autarquias locais, em particular aos municípios, de um poder regulamentar independente ou autónomo. Se é certo que se aceita de forma consensual o instituto em causa, o mesmo já não acontece com a sua amplitude, nomeadamente quando se questiona a sua eventual dependência da lei, assumindo esta como pressuposto necessário – eventual reserva de lei.
45. As autarquias locais têm, pois, um poder regulamentar diretamente consagrado na Constituição (artigo 241.º CRP), poder esse que visa a prossecução dos interesses locais (artigo 235.º, n.º 2 CRP) e que não resulta da lei, mas sim da própria Constituição, sendo que aquela – a lei – teria uma natureza meramente declarativa e, esta – a Constituição – tem natureza constitutiva desses interesses.
46. A partir dessas ideias bases, António Pedro Monteiro Delgado<sup>16</sup> conclui que a ideia de autonomia local recomenda que se aceitem normas autárquicas primárias, fundadas diretamente na Constituição da República.
47. Já Vital Moreira<sup>17</sup>, partindo da exigência do artigo 112.º, n.º 8 da Constituição da República, defende a necessidade de existir sempre uma lei conferidora da competência objetiva e subjetiva, consideram como sempre necessária a intermediação do legislador ordinário, criando este a norma de competência, quer seja explícita ou implícita. A norma de competência implícita pode ser descortinada nomeadamente a partir de uma norma que preveja determinada atribuição.
48. Mas, afinal, qual é a norma constitucional atribuidora de competência que permitirá ao município fundar a sua atuação regulamentar? É o artigo 235.º, n.º 2 da CRP. Com efeito esta norma ao atribuir às autarquias “...a prossecução de interesses próprios das populações respetivas...”, está, no fundo, a estabelecer os fins a prosseguir, ou por outra, as atribuições, pelo que, prevista a atribuição, passa-se a poder divisar a competência e assim o poder regulamentar.
49. Mas, para além disso há que considerar a existência na Constituição de uma norma que especialmente prevê a competência regulamentar das autarquias locais – esta norma será a presente no artigo 241.º da CRP – pelo que tal facto não deixará de inculcar a ideia de que a Constituição quis caracterizar especialmente o poder regulamentar local, concedendo-lhe um regime diferente daquele que resultaria da aplicação das regras gerais, dos n.ºs 7 e 8 do artigo 112.º da CRP.
50. Contudo, este entendimento esbarra na interpretação que o Tribunal Constitucional faz do artigo 112.º, n.º 8 da CRP que exige a indicação expressa nos regu-

<sup>16</sup> idem

<sup>17</sup> MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra Editora, 1997, pp.187 e segs.

lamentos das leis que visam regular ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão.

51. Com efeito, o Tribunal Constitucional vem defendendo a inconstitucionalidade formal, por violação do artigo 115.º, n.º 7 [cfr. atual 112.º, n.º 8] da Lei Fundamental, de todos os regulamentos, qualquer que seja a sua proveniência, se não fizerem referência explícita à respetiva lei habilitante, ainda que seja possível identificá-la através de outros meios.

- **O regime de criação, extinção e modificação das autarquias locais está sujeito a uma dupla reserva: de lei e parlamentar, constituindo reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (artigo 164.º, alínea n) da CRP), tratando-se de uma lei de enquadramento e de valor reforçado (vd. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 519).**

1. As Leis-quadro<sup>18</sup>, também denominadas de Leis de enquadramento, que são leis que definem as linhas fundamentais da política legislativa numa determinada área de atividade. Logo, disciplinam os atos normativos que venham a ser aprovados, designadamente pelo Governo, através de Decretos-Lei ou mesmo atos infra legislativos.
2. Se as Leis de bases pressupõem o seu próprio desenvolvimento superveniente, já as Leis-quadro limitam-se a exigir que os demais atos que venham a ser aprovados obedeçam aos parâmetros e/ou procedimentos que as mesmas fixaram.
3. As Leis de valor reforçado têm a ver com o facto de, independentemente da força geral de lei que lhes é comum, certos atos legislativos serem dotados, por diversas razões, de uma força específica de lei. As verdadeiras leis reforçadas são aquelas cujo conteúdo tem de ser respeitado por outras, como sucede com as Leis de bases, as Leis de autorização, os estatutos político-administrativos das regiões autónomas ou as Leis de enquadramento ou Leis-quadro.
4. O regime de criação e extinção das autarquias locais, e de designação e determinação da categoria das povoações, encontrava-se consagrado na Lei n.º 11/82, de 2 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/93, de 5 de março, que continha o regime jurídico de criação das freguesias e que foi também objeto de

<sup>18</sup> “Uma Lei-Quadro deve ter uma preocupação essencial: antever o futuro, fixar-se num plano de longo prazo e evitar a tentação de se limitar a resolver casos pontuais. (...). A área, a população, as condições de viabilidade, têm de ser cuidadosamente estudadas e postas num plano de equilíbrio com outros valores, nomeadamente, a vontade das populações que desejam a autonomia ou das que a recusam, por razões de inviabilização dos municípios de origem. Estes parâmetros devem ser equacionados não em termos de média nacional, mas de conceção ideal, isto é, devem aproximar-se de um modelo que o legislador considere como o mais viável para um municipalismo eficaz” (MANUEL PEREIRA, “A Divisão Administrativa e a Criação de Municípios”, in *Revista de Administração Local*, 170, março-Abril 1999, ANO 22, p. 154. O texto corresponde à intervenção proferida no Plenário da Assembleia da República em 6 de julho de 1984).

alterações pela Lei n.º 51-A/93, de 9 de julho. O regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, que foi aprovado pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio revogou aqueles diplomas.

5. Quanto aos municípios, determina o artigo 249.º da CRP que a sua criação ou extinção, bem como a alteração da respetiva área é efetuada por lei. A Lei-quadro da criação dos municípios (LQCM) foi aprovada pela Lei n.º 142/85, de 18 de novembro<sup>19</sup>.
6. A doutrina tradicional tem recorrido essencialmente ao elenco das matérias previstas nos artigos 164.º e 165.º da Constituição, para estruturar a amplitude material da reserva de lei. Sendo assim, nas matérias aí elencadas, estaria excluída a atuação regulamentar autónoma das autarquias locais.
7. Num campo onde a reserva de lei se mostra especialmente sensível, que é o dos direitos fundamentais, Vieira de Andrade<sup>20</sup> propõe que haja um aligeirar da imperatividade. Este autor vem propor, sem prejuízo da intervenção prevalecente do legislador que, cumpridas que sejam certas condições, possa o poder local emitir regulamentos autónomos, independentemente de habilitação legal específica, em matéria reservada à lei.  
Essas condições seriam<sup>21</sup>:
  - a) Ter a regulamentação que incidir diretamente em matéria de interesse próprio ou específico da autarquia local e corresponder à realização de tarefas colocadas por lei a cargo dos seus órgãos, de modo a que a interferência na esfera dos direitos liberdade e garantias das pessoas sejam uma consequência necessária e adequada ao cumprimento dessas tarefas próprias;
  - b) Não podendo estar em causa uma decisão fundamental ou relevante para a vida da comunidade nacional.
8. Esta flexibilidade na conformação do núcleo essencial da reserva de lei mostra-se essencial à operatividade da noção de autonomia local, como uma reserva de densificação normativa. Mas para que essa flexibilização seja possível, talvez seja necessário recorrer à noção de *reserva de lei em sentido horizontal* (ou extensivo) e reserva de lei em sentido vertical (ou intensivo).
9. Em relação à reserva em sentido horizontal ou extensivo pelas considerações já feitas, tendo em conta tratar-se de uma opção fundamental da Constituição, con-

<sup>19</sup> Alterada pela Lei n.º 124/97, de 27 de novembro (que revogou o n.º 4 do artigo 14.º), pela Lei n.º 32/98, de 18 de julho, e pela Lei n.º 48/99, de 16 de junho (referente ao regime de instalação de novos municípios e que operou a revogação, a partir de 15.09.1998, dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 10.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º).

<sup>20</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei*, In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, (1984) 1987, cit. pp. 29 e 30.

<sup>21</sup> António Pedro Monteiro Delgado, in Dissertação para a obtenção do Grau de Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, *A Configuração do Poder Local na Constituição Portuguesa de 1976: A Autonomia do Poder Local e o Poder Regulamentar Municipal*, Universidade Autónoma de Lisboa, 2013, pp. 138 e segs.

siderando as matérias possivelmente envolvidas – v.g. direitos liberdades e garantias – parece ser de se recusar qualquer campo de atuação aos regulamentos autónomos.

10. Em relação à *reserva de lei vertical* ou intensiva, parece admitir uma maior flexibilidade quando aplicável às autarquias locais. Pode, por isso, admitir-se, em nome da autonomia local, da sua legitimidade democrática, a posição doutrinal que aceita que elementos não essenciais de matérias reservadas à lei possam ter intervenção regulamentar municipal
11. Neste sentido Cabral de Moncada<sup>22</sup> admite que aspetos secundários existam que caiam sob a alçada de interesses locais, assim se legitimando a intervenção regulamentar autárquica, no uso de poderes próprios em matéria reservada a lei. Contudo, esta atuação complementar do poder local municipal só seria de se admitir em áreas onde já tivesse havido uma prévia atuação do legislador ordinário, pois se existe uma lacuna legislativa há que presumir que resultou de uma opção querida, deixando desta forma espaços abertos, não regulamentados. Não cabe assim ao município – em especial dada a sensibilidade de algumas matérias em causa – a assunção, ainda que em aspetos pontuais, de primeiras opções que teriam sempre um carácter inovador e original, dada a ausência de previsão de norma legal.
12. Uma outra questão que se levanta é a de saber se em matéria reservada à lei [reserva absoluta de lei], bastaria que esta previsse a competência objetiva da autarquia local para que ela pudesse emitir regulamentos autónomos em matérias de reserva de lei. Rui Medeiros<sup>23</sup> responde positivamente remetendo para o artigo 241.º da CRP. Este autor aceita que, em certas matérias de reserva de lei, a própria norma legal possa autorizar a emissão de regulamentos independentes por parte das autarquias locais, bastando para tal que haja a previsão da competência objetiva por uma lei a favor do poder local autárquico.

<sup>22</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. Lei e regulamento. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, cit. pp. 1094 e 1095.

<sup>23</sup> MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, CRP Anotada, pp. 496 e segs.

## Artigo 2.º

### Atribuições

**Constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, designadamente nos domínios referidos no n.º 2 do artigo 7.º e no n.º 2 do artigo 23.º da presente lei.**

#### ANOTAÇÃO

1. O Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, alterado pela Lei n.º 25/85, de 12 de agosto e pela Lei n.º 18/91, de 12 de junho, que ficou conhecido como Lei das Autarquia Locais (doravante LAL 1984) tinha a particularidade de condensar em si mesmo as atribuições e as competências das autarquias locais.
2. As atribuições consistem nos fins ou interesses que a lei põe especialmente a cargo da pessoa coletiva, visando o interesse público. Já as competências são os poderes funcionais que a lei confere aos órgãos da mesma para o desempenho dessas atribuições. Estas têm as características da imodificabilidade, irrenunciabilidade e inalienabilidade, por serem poderes de ordem pública, funcionalizados à realização de interesses públicos, que têm obrigatoriamente fundamento legal.
3. A LAL 1984 definia, no seu artigo 2.º, o quadro das atribuições dos municípios de forma não exaustiva. As atribuições municipais eram, pois, entendidas em função desta cláusula genérica, complementada com outras disposições, nomeadamente as do Código Administrativo que se mantinham em vigor, designadamente o seu artigo 44.º, que não havia sido expressamente revogado pelo artigo 141.º da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, nem tão pouco pelo artigo 97.º da LAL.
4. Posteriormente, procedeu-se à cisão destas duas componentes na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências e o funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias (doravante LAL 1999) e na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que regula o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais.
5. Marcelo Rebelo de Sousa<sup>24</sup> parte da premissa que o princípio da autonomia local deriva de um princípio do direito natural, pois este tutelaria “...*todas as fórmulas de organização sociopolítica conducentes à afirmação da pessoa humana o que sempre envolve as mais intensas modalidades concebíveis de participação individual na gestão do poder coletivo...*”.
6. Por fim, Vital Moreira<sup>25</sup> também recorre à noção clássica de interesses locais, defendendo que existe uma distinção material entre as tarefas que estariam

<sup>24</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo, in “Parecer : Distribuição pelo Municípios da Energia Eléctrica da Baixa Tensão.” *Separata da Colectânea de Jurisprudência*, 1988, cit. p.30.

<sup>25</sup> MOREIRA, Vital, in *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra Editora, 1997, p. 81 ss. pp. 245, 246.

incumbidas ao Estado e aquelas que estariam atribuídas à administração autónoma. Claro que há autores que contestam a ideia da existência de interesses locais. Jorge Miranda<sup>26</sup> é um deles, contestando a existência de interesses locais essencialmente diferenciados dos do Estado, dizendo claramente que “...*não há atribuições locais por natureza*” e que quaisquer “...*outras entidade, por maior que seja a sua autonomia, só possuem poderes derivados ou de segundo grau...*”. No mesmo sentido Vieira de Andrade<sup>27</sup> que conclui que as autarquias locais são resultado de uma opção soberana do Estado e não uma realidade pré-estadual, assim sendo, a autonomia local não representa uma “...*reivindicação de interesses independentes contraposto aos interesses nacionais...*”, acompanhando-o André Folque<sup>28</sup> que também recusa a existência de interesses próprios municipais que tivessem uma natureza diferente das do Estado Central.

7. Freitas do Amaral<sup>29</sup>, pronunciando-se sobre o problema das atribuições locais, considera que existem três modelos legalmente possíveis **i)** o da existência de uma cláusula geral de atribuições, onde o legislador se limitaria a formular de forma sintética e abstrata as atribuições municipais, deixando os casos de dúvida serem resolvidos pelos tribunais **ii)** um segundo modelo onde as atribuições seriam enumeradas de forma expressa e detalhada, sendo que essa enumeração seria considerada de taxativa **iii)** e finalmente um terceiro modelo, denominado de misto, onde a lei faria uma mera enumeração exemplificativa das atribuições e, posteriormente, rematava e completava essa enumeração com uma cláusula geral, sendo que este autor acaba por concluir que o sistema da enumeração taxativa das atribuições “...*não é compatível com a ideia de descentralização...*”.
8. De resto, o sistema de enumeração das atribuições que estava previsto no Código Administrativo de 1936/1940 era de natureza taxativa, tendo-se mantido assim até a entrada da primeira lei de atribuições locais – Lei 79/77 de 25 de outubro – que veio a consagrar um sistema de enumeração misto. Esse sistema misto permanecerá durante a vigência da segunda lei de atribuições locais – Decreto-Lei 100/84, de 29 de março.
9. Com entrada em vigor da Lei 159/99, de 14 de setembro, boa parte da doutrina passou a considerar que se abandonou o sistema de enumeração mista, para se adotar o sistema que teria regressado à imposição de um leque taxativo de atri-

<sup>26</sup> MIRANDA, Jorge, in Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional do Estado. 4ª edição. Vol. III., Coimbra Editora, 1998, cit. pp.235.

<sup>27</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira, in *Distribuição pelos municípios da energia eléctrica em baixa tensão in Colectânea de Jurisprudência*. Vols. I-. Coimbra: Associação Sindical dos Magistrados Judiciais Portugueses, 1989, pp. 17 e segs.

<sup>28</sup> FOLQUE, André, in *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*. Coimbra Editora, 2004, pp. 76 e ss.

<sup>29</sup> AMARAL, Diogo Freitas do Curso de Direito Administrativo. 3.ª edição. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 559.

buições. Sendo que autores como Freitas do Amaral<sup>30</sup>, reconhecendo, de um passo, a taxatividade da cláusula de atribuições da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, concluiu, por outro, que a configuração da cláusula presente nesse diploma como taxativa ia contra o princípio da subsidiariedade, assim essa contradição só seria sanável se se admitisse, quer em nome do princípio da subsidiariedade (artigo 6.º, n.º 1, da CRP, e artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro), quer em homenagem ao princípio da autonomia local (artigo 235.º da CRP), a existência de uma cláusula habilitativa implícita de atribuições a favor das autarquias locais, devidamente fundamentada em razão de uma maior eficácia e proximidade.

10. Por outro lado, André Folque<sup>31</sup> aplaudia a consagração de uma cláusula taxativa considerando que a existência nas anteriores leis de cláusulas abertas (no caso mistas) seria inconstitucional<sup>32</sup>.
11. Diferentemente, J. de Melo Alexandrino<sup>33</sup>, considerava que tanto a lei 159/99, de 14 de setembro, como a Lei 169/99, de 18 de setembro, não estabeleciam o quadro de atribuições das autarquias locais, sendo que, assim, não faria sentido procurar cláusulas abertas ou taxativas de atribuições nestas leis. Na verdade, na primeira delas – Lei 159/99, de 14 de setembro – este autor, a partir da leitura da epígrafe da lei, concluía que esta não regulava as atribuições locais: a “...*lei-quadro estabelece e delimita o quadro de transferência de atribuições...*” e não o quadro das atribuições e competências.
12. Por outro lado, o princípio da subsidiariedade, tal como é recebido pelo ordenamento jurídico português, constitui um princípio dinâmico, plástico, que se molda a cada momento e situação da vida de uma forma tendencialmente singular. Trata-se de um princípio que não se pode cristalizar a sua concretização numa lista taxativa de atribuições locais – ainda que revista periodicamente. Impõe sim, uma abertura normativa de modo a que se possa, a cada momento e circunstância concreta, adaptar-se às novas necessidades e exigências dos interesses locais.
13. O princípio tal como o concebemos anteriormente, não se satisfaz com a simples proclamação do seu respeito por parte do legislador, para de seguida petrificar o seu conteúdo.
14. Por isso, a noção do princípio da subsidiariedade constitucionalmente consagrada é incompatível com uma cláusula legal que imponha de forma taxativa.

<sup>30</sup> Idem

<sup>31</sup> FOLQUE, André. *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*. Coimbra Editora, 2004, pp. 92 e segs.

<sup>32</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*. Coimbra Editora, 2004, pp. 109 e segs.

<sup>33</sup> ALEXANDRINO, José de Melo, *Direito das Autarquias Locais*, In OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro, coor. – *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV. Coimbra: Almedina, 2010, cit. pp. 182 e segs.

15. Sendo a noção de interesses locais uma reserva de densificação normativa, onde não existe à partida uma definição de matérias reservadas às autarquias locais, tal significa que esses interesses devem ser procurados em concreto, em relação a cada município, impedindo uma definição *a priori* por uma lei do que constitui o interesse próprio dos municípios, concedendo-lhe desta forma poderes regulamentares para a composição dos mesmos<sup>34</sup>.
16. Acompanhamos, por isso, a conclusão de António Pedro Monteiro Delgado<sup>35</sup> que concluiu que são os próprios princípios constitucionais que impõem uma reserva de densificação normativa, mediada pelo princípio da subsidiariedade, que justificarão a imposição constitucional de uma cláusula geral de atribuições a favor das autarquias locais.
17. A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, no seu artigo 13.º, identifica os domínios relativamente aos quais os municípios dispõem de atribuições:
  - a) Equipamento rural e urbano;
  - b) Energia;
  - c) Transportes e comunicações;
  - d) Educação;
  - e) Património, cultura e ciência;
  - f) Tempos livres e desporto;
  - g) Saúde;
  - h) Ação social;
  - i) Habitação;
  - j) Proteção Civil;
  - k) Ambiente e saneamento básico;
  - l) Defesa do consumidor;
  - m) Promoção do desenvolvimento;
  - n) Ordenamento do território e do urbanismo;
  - o) Polícia municipal;
  - p) Cooperação externa
18. Por sua vez, de acordo com o artigo 14.º do mesmo diploma legal, as freguesias dispõem de atribuições nos restantes domínios:
  - a) Equipamento rural e Urbano;
  - b) Abastecimento público
  - c) Educação;
  - d) Cultura, tempos livres e desporto;
  - e) Cuidados primários de saúde;
  - f) Ação social;
  - g) Proteção civil;

<sup>34</sup> Apud António Pedro Monteiro Delgado, in Dissertação para a obtenção do Grau de Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, A Configuração do Poder Local na Constituição Portuguesa de 1976: A Autonomia do Poder Local e o Poder Regulamentar Municipal, Universidade Autónoma de Lisboa, 2013, pp. 118 e segs.

<sup>35</sup> Idem.

- h) Ambiente e salubridade;
  - i) Desenvolvimento;
  - j) Ordenamento urbano e rural;
  - k) Proteção da comunidade
19. A questão da repartição de competências entre os diversos órgãos das autarquias locais desde cedo se colocou, no equilíbrio entre a representatividade e a eficácia, tendo-se optado por uma maior responsabilização e concentração de poderes executivos e de iniciativa procedimental nos Presidentes dos órgãos executivos e por uma representatividade proporcional nos órgãos colegiais.
20. Além das normas orgânicas, de funcionamento e de distribuição de competências previstas neste diploma existem outras previstas em legislação extravagante. Assim, por exemplo, o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, a Lei das Finanças Locais, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, a Lei n.º 197/99, de 8 de junho preveem normas de competência aplicáveis às autarquias locais.
21. Este artigo 2.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, passa, agora, a clarificar o sistema adotado para a determinação das atribuições locais. Se com a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, a abertura da norma de atribuições – impondo ou não uma lista taxativa de atribuições locais – podia ser doutrinariamente discutida, a atual Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, parece optar nitidamente pela previsão de uma cláusula mista de atribuições.
22. Com efeito, este seu artigo 2.º estabelece que as atribuições das autarquias locais são a “...*promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações...*”, regressando ao núcleo central do que constitui a base das atribuições locais: a prossecução dos interesses próprios das populações – sendo aliás essa a fórmula constitucionalmente consagrada (vide artigo 235.º, n.º 2 da CRP). Assim sendo, a par desta cláusula geral de atribuições, a Lei 75/2013, de 12 de setembro acrescenta nos artigos 7.º, n.º 2 e 23.º, n.º 2, um conjunto exemplificativo de áreas de atuação a cargo dos municípios e das freguesias.

### Artigo 3.º

#### Competências

**As autarquias locais prosseguem as suas atribuições através do exercício pelos respetivos órgãos das competências legalmente previstas, designadamente:**

- a) De consulta;
- b) De planeamento;
- c) De investimento;
- d) De gestão;
- e) De licenciamento e controlo prévio;
- f) De fiscalização.

#### ANOTAÇÃO

1. A justificação da presença no ordenamento jurídico, por imperativo constitucional, de uma cláusula aberta de atribuições a favor das autarquias locais (em particular, dos municípios) pode ser fundamentada tendo em conta um número variado de argumentos. O primeiro desses argumentos prende-se com a consagração constitucional do princípio da subsidiariedade, totalmente operante na definição do que pertence ou não ao núcleo de atribuições locais.
2. Com efeito, o artigo 6.º n.º 1 da CRP afirma a unidade do Estado, no respeito pelo princípio da subsidiariedade e o artigo 235.º, n.º 2 da Constituição Portuguesa que define autarquias locais como “...*peças coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas*”, bem como atendendo ao artigo 237.º, n.º 1 da CRP que vem estabelecer que as “...*atribuições das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa...*”.
3. Colocaremos, agora, a mesma dúvida de António Pedro Monteiro Delgado<sup>36</sup>, ou seja, existirá uma reserva a favor do legislador ordinário para a configuração dessas atribuições?
4. Se, quando o artigo 237.º, n.º 1 da CRP manda a lei regular as atribuições das autarquias locais, está a querer dizer que a sua ação é constitutiva dessas atribuições ou apenas declarativa?
5. Freitas do Amaral<sup>37</sup>, pronunciando-se sobre o problema das atribuições locais, considera que existem três modelos defensáveis, como já atrás explicitámos:
  - i) O da existência de uma cláusula geral de atribuições, onde o legislador limitar-se-ia a formular de forma sintética e abstrata as atribuições municipais, deixando os casos de dúvida serem resolvidos pelos tribunais;

<sup>36</sup> DELGADO, António Pedro, in *A Configuração do Poder Local na Constituição Portuguesa de 1976: A Autonomia do Poder Local e o Poder Regulamentar Municipal*, Dissertação de Mestrado, Universidade Autónoma de Lisboa, 2013, pp. 112 e segs.

<sup>37</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. 3.ª edição. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2008, p.559.

- ii) Um segundo modelo, onde as atribuições seriam enumeradas de forma expressa e detalhada, de modo taxativo, e
  - iii) Finalmente um terceiro modelo, denominado de misto, onde a lei faria uma mera enumeração exemplificativa das atribuições e, posteriormente, completava essa enumeração com uma cláusula geral.
6. Todavia, Freitas do Amaral conclui que o tal sistema da enumeração taxativa das atribuições não é compatível com a ideia de descentralização.
  7. Pois bem, o sistema de enumeração das atribuições que estava previsto no Código Administrativo de 1936/1940 era de natureza taxativa, tendo-se mantido assim até a entrada da primeira lei de atribuições locais – Lei 79/77 de 25 de outubro – que veio a consagrar um sistema de enumeração misto. Esse sistema misto permanecerá durante a vigência da segunda lei de atribuições locais – Decreto-Lei 100/84, de 29 de março.
  8. Com entrada em vigor da Lei 159/99, de 14 de setembro – que veio a substituir a Lei 100/84, de 29 de março – abandonou-se o sistema de enumeração mista, para se regressar ao sistema que impunha um leque taxativo de atribuições<sup>38</sup>. Freitas do Amaral defendeu, de resto, que a configuração da cláusula presente na Lei 159/99, de 14 de setembro como sendo taxativa, ia contra o princípio da subsidiariedade, mas André Folque, pelo contrário, aplaudia a consagração de uma cláusula taxativa considerando inclusive que a existência nas anteriores leis de cláusulas abertas (no caso mistas) seria mesmo inconstitucional<sup>39</sup>.
  9. Diferentemente, J. de Melo Alexandrino<sup>40</sup> defende que, tanto a Lei 159/99, de 14 de setembro, como a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro não estabeleciam o quadro de atribuições das autarquias locais, não fazendo sentido procurar cláusulas abertas ou taxativas de atribuições nestas leis. Na verdade, na primeira delas – a Lei 159/99 – este autor, entendia que a Lei-Quadro estabeleceria o quadro de transferência de atribuições e não o quadro das atribuições, deixando de haver no ordenamento jurídico qualquer disposição que estabelecesse de forma unitária e sistematizada as atribuições das autarquias locais. Para Alexandrino, a busca do quadro das atribuições seria o resultado de um processo de indução mais do que de um processo de dedução, que passava pela consideração de distintos patamares. Essas atribuições seriam então inferidas através das normas e princípios constantes da Constituição; da Carta Europeia da Autonomia Local; de normas costumeiras

<sup>38</sup> AMARAL, Diogo Freitas, in *Curso de Direito Administrativo*, 3ª edição. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2008, 559 e ss; FOLQUE, André, in *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra Editora, 2004, pp. 92; NEVES, Maria José L. Castanheira, in *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004, p. 27; SOUSA, Marcelo Rebelo, in *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I. Lisboa: Lex, 1999, pp. 355 e segs.

<sup>39</sup> Apud DELGADO, António Pedro, in *A Configuração do Poder Local na Constituição Portuguesa de 1976: A Autonomia do Poder Local e o Poder Regulamentar Municipal*, Dissertação de Mestrado, Universidade Autónoma de Lisboa, 2013, pp. 113 e segs.

<sup>40</sup> ALEXANDRINO, José de Melo, in *Direito das Autarquias Locais* e OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro, coor., in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV. Coimbra: Almedina, 2010, cit. pp. 182.