

# CADERNOS SÉRVULO

DE DIREITO PÚBLICO

# 01/2015  
COLEÇÃO SÉRVULO

## DIREITO CONSTITUCIONAL DAS COLETIVIDADES TERRITORIAIS EM PORTUGAL

**J.M. SÉRVULO CORREIA**

*Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Advogado*



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL



O artigo *Direito Constitucional das Coletividades Territoriais em Portugal* trata o enquadramento do poder local na estrutura sistemática da Constituição da República; o conceito constitucional de poder local e de autarquias locais; as categorias de autarquias locais; as categorias de entidades afins das autarquias locais previstas na Constituição; os princípios fundamentais do poder local; e, por último, o regime constitucional organizatório das autarquias locais.

The article *Direito Constitucional das Coletividades Territoriais em Portugal* (*Constitutional Law of the Territorial Collectivities of Portugal*) deals with the framing of the power of local authorities within the systematic structure of the Constitution of the Portuguese Republic; the constitutional concept of local authorities; the categories of local authorities; the categories of entities related to local government provided for in the Constitution; the fundamental principles of local government; and, finally, the organisational constitutional regime of local authorities.



## # 1

# O ENQUADRAMENTO DO PODER LOCAL NA ESTRUTURA SISTEMÁTICA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

1. A Parte III da Constituição da República Portuguesa (CRP) tem por objeto a “Organização do Poder Político”. Esta Parte III divide-se em títulos, dos quais, o Título VIII respeita ao “*poder local*”<sup>1</sup>. Ao escolher esta epígrafe para o título respeitante às coletividades locais, o constituinte deixou claro que as autarquias locais são entidades integradas na esfera do poder político. Isso significa que estas se articulam segundo um esquema de separação vertical de poderes com os órgãos do Estado e das regiões autónomas detentores do poder legislativo e com o Governo enquanto órgão superior da administração pública (CRP, art. 182). O conceito constitucional de poder local significa portanto que as autarquias locais não representam uma mera administração autónoma (como as associações públicas ou as universidades) mas que elas são entes que necessariamente envolvem diversas formas de participação popular de carácter político<sup>2</sup>.

Ao incluir a autonomia das autarquias locais entre os limites materiais de revisão constitucional (art. 288.º, n)), a CRP sublinha uma vez mais que aquelas não são nem poderiam tornar-se em administração mediata do Estado. Pelo contrário, as autarquias locais constituem realidades históricas anteriores à Constituição, que esta decide integrar na esfera do poder político preservando a sua identidade própria<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Os restantes títulos da Parte III têm por objeto: Princípios Gerais (I); Presidente da República (II); Assembleia da República (III); Governo (IV); Tribunais (V); Tribunal C (VI); Regiões Autónomas (VII); Administração Pública (IX); Defesa nacional (X).

<sup>2</sup> MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, in: PAULO OTERO / PEDRO GONÇALVES (Coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, IV, Coimbra: Almedina, 2010, pp. 69 e 70.

<sup>3</sup> GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 1018 e 1019; MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 69.



## # 2

# O CONCEITO CONSTITUCIONAL DE PODER LOCAL E DE AUTARQUIAS LOCAIS

2. Na CRP, a expressão poder local surge apenas na epígrafe do Título VIII da Parte III. Ela figura dali como síntese do papel reconhecido à administração local como pilar da organização democrática do Estado e sustentáculo institucional da prossecução de interesses próprios das populações das circunscrições em que se divide o território estadual. A expressão de uma vontade política das populações das parcelas territoriais institucionalizadas em autarquias pressupõe que ela se faça através de órgãos próprios dotados de legitimidade democrática para a respetiva representação. A Constituição garante esse desiderato ao estabelecer as regras básicas sobre a estrutura e a base eletiva dos órgãos das autarquias locais.

3. Na CRP, os conceitos de poder local e de autarquias locais surgem indissociavelmente ligados. Como escreve JORGE MIRANDA, embora a expressão autarquias locais seja anterior à atual Constituição, esta, ao inserir “o poder local no âmbito do poder político, pretende [...] impregná-lo de um conteúdo mais rico e mais sólido do que aquele que haviam tido as autarquias locais em qualquer momento do passado. Estas autarquias passam de mera instância administrativa para a de poder político”<sup>4</sup>.

Vale a pena transcrever o art. 235 da CRP porque ele constitui verdadeiramente a chave do regime constitucional do poder local:

“(Autarquias locais)

1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.
2. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

<sup>4</sup> V. JORGE MIRANDA, Comentário ao artigo 235.º da CRP, in: JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS (Coord.), *Constituição Portuguesa Anotada*, III, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 444.



4. O termo *autarquia* foi inicialmente recebido no Direito português a partir do Direito italiano, onde fora introduzido, em fins do Século XIX, por SANTI ROMANO para definir a posição dos entes locais e dos “estabelecimentos públicos” no âmbito do ordenamento jurídico. Ligado em Itália a uma ideia de administração indireta do Estado, o termo foi substituído pelo de autonomia a partir de 1947<sup>5</sup>. Em Portugal, no momento da aprovação da Constituição de 1976, preferiu-se não pôr em causa uma locução fortemente enraizada na linguagem quotidiana. Optou-se antes por a dotar de um conteúdo correspondente aos imperativos do Estado de Direito Democrático e da administração autónoma. Do n.º 1 do art. 235 da CRP decorre que as autarquias locais se integram no âmbito da Administração Pública e que correspondem a coletividades infraestaduais. E, do n.º 2, resulta que os seus órgãos estão revestidos de representatividade democrática, gerem interesses próprios de coletividades territoriais de âmbito mais restrito do que o da comunidade estadual (e, nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, também do que o da comunidade regional) e o fazem em termos de autogoverno sob responsabilidade própria<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> V. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 128.

<sup>6</sup> *Eigenverantwortlichkeit*, em alemão.



## # 3

# AS CATEGORIAS DE AUTARQUIAS LOCAIS

5. A CRP enuncia as categorias de autarquias locais. De acordo com os dois primeiros números do seu artigo 236:

- “1. No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.
2. As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios”.

A nitidez com que assim são categorizados os tipos básicos contrasta porém com alguma indefinição no texto do n.º 3 do mesmo artigo:

- “3. Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica”.

Passamos seguidamente em revista as categorias de autarquias locais tal como decorrem do quadro constitucional. Note-se que este quadro é pacificamente lido como taxativo: à enunciação de categorias de autarquias locais no texto constitucional preside o princípio da tipicidade. Vigora quanto a elas um *numerus clausus* que o legislador tem de respeitar, não lhe sendo lícito criar novas modalidades<sup>7</sup>.

### A. As regiões administrativas

6. As *regiões administrativas* constituem o tipo de autarquia local dotado de maior amplitude. Trata-se de uma categoria introduzida pela Constituição de 1976: anteriormente, o Direito público português não conhecera autarquias locais com essa natureza. De acordo com o artigo 257 CRP, cabem-lhe, “designadamente, a direção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à ação dos municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes”. Prevê, por seu turno, o artigo 258 que as regiões administrativas elaborem planos regionais e participem na elaboração dos planos nacionais.

<sup>7</sup> GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p. 720; JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, III, cit., p. 450.



O objetivo visado pela Constituição ao criar este novo tipo de autarquia local era manifestamente o de implantar um nível intermédio de administração local autónomo entre os municípios e o Estado<sup>8</sup>.

7. As regiões administrativas não se confundem com as *regiões autónomas*. Estas, em número de dois, estão instituídas nos territórios arquipelágicos dos Açores e da Madeira. Ao contrário das regiões administrativas, que dariam forma meramente a autonomia administrativa, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira gozam de autonomia político-administrativa (CRP, art. 225, n.º 3). As Regiões Autónomas dispõem de poderes legislativos sobre as matérias enunciadas nos respetivos estatutos político-administrativos na medida em que não estejam reservadas aos órgãos de soberania (CRP, art. 228). Cada região autónoma tem um governo próprio que responde politicamente perante a assembleia legislativa, eleita por sufrágio universal, direto e secreto, de harmonia com o princípio da representação proporcional (CRP, art. 231, n.ºs 1, 2 e 3).

Ao passo, porém, que as regiões autónomas se encontram instituídas desde 1976, as regiões administrativas não o foram até hoje e não é previsível que venham a ser criadas nos tempos próximos.

8. A complexidade do procedimento de instituição das regiões administrativas tal como delineado na Constituição constitui por certo uma das razões da não concretização desta figura até ao presente. Nos termos dos artigos 255 e 256 CRP, há que distinguir dois momentos: primeiramente a aprovação de uma *lei-quadro*, que estabeleça previamente o regime geral das regiões administrativas; só após isso, poderão ser aprovadas *leis de instituição em concreto de cada região*. Porém, esta ou estas leis de instituição em concreto também dependem de uma prévia consulta direta aos cidadãos eleitores (*referendum*) feita através de duas perguntas: uma de alcance nacional (um mapa das regiões no seu conjunto) e outra dirigida aos cidadãos eleitores inscritos em cada área regional para efeito da instituição concreta da respetiva região. A aprovação da primeira não implica que cada região prevista no mapa regional aprovado tenha de ser instituída. A instituição de cada uma delas depende do voto favorável dos respetivos eleitores<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 339.

<sup>9</sup> GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p. 775; JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, III, cit., pp. 537 e 538; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 345.

Para se ter ideia da complexidade do processo, merece análise a descrição das respetivas fases por JORGE MIRANDA na passagem citada:

- 1.º) Aprovação da Lei-Quadro a que alude o artigo 255;
- 2.º) Delimitação territorial das regiões, aprovada pela Assembleia da República, na especialidade, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (art. 168.º, n.º 5, segunda parte), podendo no entanto essa delimitação constar inicialmente da Lei-Quadro;
- 3.º) Definição, por lei orgânica, das condições e dos termos do referendo (CRP, art. 256, n.º 3);
- 4.º) Aprovação pela Assembleia da República de proposta de referendo, da qual hão-de constar a indicação das regiões da criar e do respetivo mapa (CRP, art. 256, n.º 3, 2.ª parte);
- 5.º) Fiscalização da constitucionalidade e da legalidade pelo Tribunal Constitucional;
- 6.º) Convocação do referendo pelo Presidente da República;
- 7.º) Realização do referendo, com duas perguntas: uma de alcance nacional e outra relativa à instituição concreta da região em que estejam inscritos os eleitores (CRP, art. 256, n.º 2);
- 8.º) No caso de voto favorável da maioria dos cidadãos em todo o país e de voto favorável da maioria dos cidadãos eleitores inscritos numa área regional, lei de instituição concreta dessa região.



Em 1991, foi aprovada a Lei-Quadro das Regiões Administrativas (Lei n.º 56/91, de 13 de agosto). Esta lei continua em vigor mas não contém o mapa da regionalização, o que talvez explique que tenha sido aprovada por unanimidade. Em 1998, foi aprovada a Lei n.º 19/98, de 28 de abril, que criou simultaneamente oito regiões administrativas. Mas, em 8 de novembro desse ano, por um referendo no qual votaram menos de 50% dos eleitores, uma maioria de 63,52% votou contra a regionalização a nível nacional.

A retoma do processo exigirá a aprovação de uma nova lei e a convocação de novo referendo. Está longe de parecer seguro que uma reformulação do mapa das regiões bastasse para demover nos próximos tempos o eleitorado da sua posição adversa. Com a possível exceção do Algarve e (cremos) do Alentejo, a figura jurídica da região administrativa não corresponde a realidades socio-geográficas claramente demarcadas no território continental português. Os dirigentes municipais não encaram com recetividade a imposição pelos órgãos do Estado de uma superestrutura que absorveria parte da área de atividade reservada à sua iniciativa políticoadministrativa. Em época de austeridade em que se impõe uma sensível contração dos gastos públicos, os novos encargos decorrentes do aparelho regional surgiriam em contraciclo. E o crescimento de uma reticência de sabor populista perante a chamada “classe política” daria fôlego a uma argumentação contrária à criação de um novo estrato no seio dessa classe. Por outro lado, o aparente sucesso inicial das comunidades intermunicipais, nas quais os municípios se associam para a articulação das suas estratégias de desenvolvimento, pode aparecer aos munícipes como uma alternativa preferível à da existência de coletividades locais de nível superior dispendo de legitimidade direta com base num eleitorado próprio.



Uma questão pertinente é, pois, a de saber se, quando vier a ocorrer uma revisão constitucional, se justificaria a eliminação da figura das regiões administrativas, dada a sua presença meramente semântica no texto da Lei Fundamental. Não é, porém, neste momento certo que venha a ser possível, durante a legislatura de 2015 a 2018, reunir a maioria qualificada necessária à revisão constitucional. Por outro lado, as circunstâncias mudam e nada nos diz que, dentro de mais alguns anos, a evolução das condições políticas internas e externas e o enquadramento pelo Direito da União Europeia das políticas de apoio ao desenvolvimento regional não venham a justificar a implementação das regiões administrativas. Assim sendo, parece-nos de concluir que a conservação da figura no texto constitucional como uma reserva institucional não é de excluir à partida.

## B. Os municípios

9. A Constituição refere os municípios sem os definir. Em rigor, essa definição era dispensável dado o indiscutível carácter do município como a mais importante autarquia local, fruto de uma longa sedimentação histórica. Como observam GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, é bastante menor o lastro histórico da freguesia enquanto autarquia local, ao passo que a região administrativa constitui uma figura problemática<sup>10</sup>. De facto, como escrevia MARCELLO CAETANO, “a forma típica tradicional da administração local autárquica é o município”<sup>11</sup>.

Durante o império romano, floresceram diversos municípios naquele que é hoje o território português. Eles declinaram durante o período visigótico e já não se encontram vestígios dessa instituição durante a ocupação muçulmana. Mas, ao longo dos Séculos XII e XIII, os primeiros reis portugueses reconstituíram-nos, estabelecendo num documento, chamado *foral*, as estruturas organizatórias básicas e os direitos dos residentes. O *foral*, cujo teor variava de povoação para povoação, não era a única fonte de Direito Municipal, parte do qual era consuetudinário.

Nos finais do Século XVIII, existiam em Portugal 826 municípios (*concelhos*). Durante o Século XIX, foram extintos cerca de metade, com a finalidade de criar circunscrições auto-administradas de maior dimensão e mais avultada capacidade financeira. Após a implantação da República (1910), registavam-se em Portugal 291 municípios.

Ao longo do Século XIX e das primeiras décadas do Século XX, o Direito Administrativo português, estruturado desde 1836 num Código Administrativo, era sobretudo Direito Municipal<sup>12</sup>. Pode dizer-se que foi em torno da vivência municipal que, em Portugal, se formou ao longo dos séculos uma “tradição portuguesa de sistematização e consolidação técnica do Direito Municipal”<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., pp. 758-759. No mesmo sentido: JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, III, cit., p. 517.

<sup>11</sup> *Manual de Direito Administrativo*, I, 10.<sup>a</sup> ed., Lisboa: Coimbra Editora, 1973, p. 315.

<sup>12</sup> MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 149 e 315 a 323; MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 19; SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, I, Lisboa: Danúbio, 1982, p. 68.

<sup>13</sup> MELO ALEXANDRINO, *A Lei de Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas*, *Questões Atuais de Direito Local*, I, Janeiro/Março de 2014, p. 18.



10. O território português (continente e arquipélagos dos Açores e Madeira) é integralmente coberto por municípios, hoje em número de 308. Têm, em média, maior dimensão populacional e geográfica do que as instituições congêneres em boa parte dos países europeus.

De acordo com o artigo 249.º CRP, “A criação ou a extinção de municípios, bem como a alteração da respetiva área é efetuada por lei, precedendo consulta dos órgãos das autarquias abrangidas”. Embora com sujeição a reserva de lei, a Constituição não exclui pois a extinção e a modificação destas autarquias. Não se pode assim dizer que cada município tenha, na sua qualidade de pessoa coletiva pública, direito à perenidade ou à inalterabilidade. Mas o direito de audiência dos órgãos dos municípios abrangidos confirma que a decisão do legislador não poderá ser arbitrária, encontrando-se ela subordinada a princípios como o da proporcionalidade e o da igualdade de tratamento<sup>14</sup>.

Em 2011, a deterioração das condições de acesso ao crédito forçaram o Estado Português a estipular com a União Europeia e com o FMI um *Programa de ajustamento económico e financeiro*, que vigorou até meados de 2014. Para o efeito, Portugal submeteu um *Memorando de Entendimento* (previamente acertado com os seus parceiros no *Programa*) que – como adiante se verá – previu a redução do número de municípios e freguesias. Certo é que o Governo promoveu subsequentemente a aprovação de uma lei que reduziu substancialmente o número de freguesias, mas não ousou tocar nos municípios.

### C. As freguesias

11. No art. 236, n.ºs 1 e 2, a Constituição consagra as *freguesias* como um tipo de autarquia local. O território de cada freguesia sobrepõe-se parcialmente ao território de um município em cujo âmbito se enquadra. Apenas seis municípios têm uma única freguesia. As freguesias têm um conjunto de poderes decisórios muito menos significativos que os dos municípios. Em regra, a sua população e o seu território são bastante mais reduzidos que os daqueles. Só surgiram como autarquias locais no Direito português no decurso do Século XIX. Mas têm vida própria, ao contrário das regiões administrativas, que não foram instituídas até hoje. E, dado o seu número muito maior do que o dos municípios, a soma nacional dos membros dos seus órgãos deliberativos e executivos é também muito superior à dos que desempenham funções orgânicas semelhantes nos municípios.

<sup>14</sup> GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p. 759.



12. As freguesias têm a sua origem histórica nas paróquias da Igreja Católica. Os *fregueses* são, no Direito Canónico, os membros da comunidade paroquial<sup>15</sup>. O Portugal do Século XIX era ainda uma sociedade eminentemente rural. E, nos meios rurais (mas também nos meios urbanos, ainda que em menor medida), as paróquias constituíam a base institucional de uma forte vivência comunitária inframunicipal. A primeira reforma da Administração Pública, levada a cabo em 1832, ignorou aquela realidade. Mas tal reforma, demasiado colada ao modelo francês da época e, por isso, em muitos aspetos alheia a costumes vivamente enraizados em Portugal, despertou generalizada oposição popular. O irrealismo de certas soluções legislativas foi sendo sucessivamente corrigido. Mas só a partir do Código Administrativo de 1878, de índole descentralizadora, a freguesia entrou a fazer definitivamente parte da organização administrativa portuguesa<sup>16</sup>.

Uns anos antes, em 1867, o legislador intentara dividir os municípios (concelhos) em *paróquias civis*. Estas teriam no entanto de reunir pelo menos 1.000 habitações nas zonas urbanas e 500 nas zonas rurais. Em consequência, seriam apenas em número de 1093, ao passo que as paróquias eclesíásticas se aproximavam das 4000. A necessidade de agregar numa só *paróquia civil* várias paróquias canónicas levou a uma insurreição popular que ficou para a História com o nome de “Janeirinha” e que provocou a revogação da lei em questão<sup>17</sup>.

Passado quase século e meio sobre aqueles acontecimentos, assistiu-se agora em Portugal a uma redução substancial do número de autarquias locais com a natureza de freguesia. Como se referiu anteriormente a propósito dos municípios, em Abril de 2011, em face da sujeição a uma pressão crescente dos mercados financeiros, que suscitava preocupações acrescidas sobre a sustentabilidade das finanças públicas, “Portugal solicitou oficialmente assistência financeira à União Europeia, aos Estados-Membros cuja divisa é o euro e ao Fundo Monetário Internacional (FMI), tendo em vista apoiar um programa de políticas para restaurar a confiança e permitir o regresso da economia a um crescimento sustentável e, desse modo, salvaguardar a estabilidade financeira em Portugal, na área do euro e na União”. Em 3 de Maio de 2011, o governo e a missão conjunta da Comissão, FMI e Banco Central Europeu (BCE) chegaram a um acordo relativamente a um vasto programa de políticas para três anos (até meados de 2014), a estabelecer num Memorando sobre as Políticas Económicas e Financeiras (MEFP) e num *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica (Memorando de Entendimento)*<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Como observa MARCELLO CAETANO, o vocábulo *fregueses* deriva de *filigreses*, por seu turno uma corruptela de *fili ecclesiae*. *Manual de Direito Administrativo*, I, cit., p. 352.

<sup>16</sup> MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, I, cit., p. 353.

<sup>17</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 309.

<sup>18</sup> *Decisão de Execução do Conselho da União Europeia de 30 de maio de 2011 relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal*, Jornal Oficial da União Europeia, L 159/88, de 17.6.2011, Considerando n.º 2.



No *Memorando de Entendimento*, entre as “medidas para aumentar a eficiência e a eficácia na Administração Pública”, pode ler-se o seguinte:

“3.44. Reorganizar a estrutura da administração local. Existem atualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até Julho de 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseado num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão custos”.

O Governo interpretou restritivamente esta passagem, deixando intocados os municípios (cuja supressão sempre suscitaria reações de maior amplitude) e concentrando-se nas *freguesias*. Sob proposta governamental, foi aprovada a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que elegeu como critérios de redução das freguesias a densidade populacional e o número absoluto de residentes, com maior exigência relativamente às freguesias urbanas do que às freguesias rurais. Uma “unidade técnica” (para qual a *Associação Nacional dos Municípios* e a *Associação Nacional das Freguesias* não nomearam os representantes legalmente previstos) preparou um mapa global da reorganização administrativa das freguesias do continente. As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não aceitaram participar na reestruturação pelo que o número das suas freguesias se manteve inalterado. Em 2013, duas novas leis, uma delas respeitante exclusivamente às freguesias do Município de Lisboa, vieram reduzir o número destas autarquias locais de 4259 para 3092. As freguesias criadas por efeito da agregação de freguesias extintas receberam da lei a faculdade de se passarem a denominar “União de Freguesias” e a incluir na denominação os nomes das freguesias agregadas. Coube às assembleias de freguesia dos novos entes escolher a respetiva sede. O legislador fugiu deste modo a um dos pontos mais espinhosos da concretização das novas opções e beliscou o menos possível o apego das populações ao papel identitário das coletividades locais mais fortemente representativas das relações de vizinhança<sup>19</sup>.

13. Tal como os municípios, também as freguesias “são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (CRP, art. 235, n.º 2). A natureza inframunicipal das freguesias (no plano populacional como no do território, visto que estas suas componentes se integram também nas dos municípios) não significa que os municípios possuam relativamente a elas quaisquer poderes de direção, superintendência ou tutela. As freguesias são autónomas, quer relativamente ao Estado quer ao município. No entanto, os regulamentos provenientes dos órgãos do município prevalecem sobre os regulamentos dimanados pelos órgãos das freguesias, assim como os regulamentos dos municípios têm eficácia normativa inferior à dos regulamentos administrativos provenientes de órgãos da Administração estadual (CRP, art. 241).

<sup>19</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit., pp. 308-322; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA / AREZES NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, Braga: AEDRL, 2013, pp. 11-21.



A Constituição não enuncia competências dos municípios e das freguesias para além da cláusula geral, respeitante a ambos os tipos de coletividade, da “prossecação de interesses próprios das populações respetivas” (art. 235.º, n.º 2). As matérias a que respeitam esses interesses são em grande medida as mesmas, visto que os membros das populações os vivem na sua dupla qualidade de munícipes e de fregueses.

A lei estabelece uma lista relativamente extensa de áreas de atividade (*atribuições*) das freguesias, muitas das quais coincidem com as dos municípios (por exemplo, equipamento rural e urbano, educação, tempos livres e desporto, saúde, nos termos dos artigos 7 e 23 da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro). A articulação dessas atividades depende em grande medida das diferenças entre recursos humanos e financeiros e da escala das tarefas públicas a executar. No domínio das competências dos órgãos, surgem definições mais nítidas. Por exemplo, às *juntas de freguesia* (o órgão colegial executivo da freguesia) compete, entre outras coisas, gerir e manter parques infantis, conservar os fontanários públicos, gerir os cemitérios, proceder ao registo de canídeos e gatídeos e executar as operações de recenseamento eleitoral.

#### D. Outras formas de organização territorial autárquica

14. Lê-se no n.º 3 do artigo 236 CRP que “Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica”. Se bem que inserido num artigo cuja epígrafe refere as “categorias de autarquias locais”, o preceito em causa não basta para desvanecer as dúvidas sobre a natureza de autarquia local das “outras formas de organização territorial autárquica” a que alude. Os autores não se mostram consonantes quanto à qualificação desses outros tipos quando criados pelo legislador. Diremos no entanto primeiramente e em termos breves de que formas de organização autárquica se trata.

Principiando pelas ilhas, ou seja, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, há que referir que o Estatuto da Região Autónoma dos Açores prevê a existência de um “conselho de ilha” naquelas das nove ilhas do arquipélago nas quais exista mais de um município. Trata-se, porém, de um simples órgão consultivo e, portanto, sem a natureza de autarquia local<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p. 720.



Em contrapartida, as duas áreas metropolitanas existentes – Lisboa e Porto – possuem desde 1991 um regime próprio, moldado por sucessivos diplomas legais. Tal regime decorre hoje da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, sobre o “*Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico*”. Esta lei erige como super-conceito organizatório o das “*associações públicas de autarquias locais*”. Este tipo associativo desdobra-se por seu turno em duas categorias intermédias: as *associações de freguesias e de municípios de fins específicos* e as *entidades intermunicipais*. Estas últimas caracterizam-se por ter fins gerais e podem assumir a forma de área metropolitana ou de *comunidade intermunicipal*.

As áreas metropolitanas têm por órgão deliberativo o *conselho metropolitano*, que é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios associados (art. 69, n.º 2 da Lei n.º 75/2013). Os membros do órgão executivo (*comissão executiva metropolitana*) são eleitos pelas assembleias municipais (art. 74, n.º 1) e os de um órgão consultivo (*conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano*) são representantes de interesses relevantes para a área metropolitana nomeados nos termos deliberados pelo Conselho metropolitano (art. 78, n.º 2).

Há quem entenda que as áreas metropolitanas “são verdadeiras autarquias locais em face das atribuições que recebem”<sup>21</sup>. Mas a maioria dos autores discorda dessa qualificação visto a lei não conferir poderes públicos de decisão autónomos aos órgãos das áreas metropolitanas, o que por seu turno se explica em virtude da ausência de representatividade democrática na designação dos respetivos órgãos<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, III, cit., p. 450. Entre as atribuições das áreas metropolitanas, contam-se “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” ou “articular os investimentos municipais de carácter metropolitano” (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, art. 67, n.º 1).

<sup>22</sup> MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, cit., pp. 133 e 134. NO mesmo sentido, também com o fundamento das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto não disporem de poderes decisórios próprios de uma autarquia local, apenas lhes cabendo promover e participar na articulação entre os municípios e entre estes e os serviços da administração estadual: ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 357.



## # 4

# AS CATEGORIAS DE ENTIDADES AFINS DAS AUTARQUIAS LOCAIS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO

15. A primeira de entre as entidades afins das autarquias locais previstas na Constituição são as áreas metropolitanas, das quais se tratou no parágrafo anterior por motivo das dúvidas sobre a sua pertença à categoria das autarquias locais<sup>23</sup>. Cabe no entanto fazer ainda referência ao artigo 247 da Constituição, que permite às freguesias que constituam, nos termos da lei, associações para administração de interesses comuns, e ao artigo 253, em cujos termos podem os municípios constituir associações e federações para administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias.

A Constituição não fornece elementos pormenorizados quanto ao estatuto das associações das autarquias locais: limita-se a declarar o óbvio quando especifica que elas administrarão interesses comuns das autarquias que nelas participarem, acrescentando, quanto às associações de municípios, que a lei lhes poderá conferir atribuições e competências próprias (CRP, artigos 247 e 253). Também se não explicita minimamente, a nível constitucional, qual possa ser a diferença entre as associações e as federações de municípios. A tipologia e as linhas básicas do regime destas entidades é pois deixada à margem de apreciação do legislador.

Vimos já em que tipos o legislador desdobra o superconceito de *associações públicas de autarquias locais*. Interessa fazer agora breves observações quanto à importância das *comunidades intermunicipais* que, juntamente com as áreas metropolitanas, integram a categoria das *entidades intermunicipais* (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigo 63, n.º 3).

<sup>23</sup> Ainda sobre a qualificação constitucional das áreas metropolitanas, ou seja das “outras formas de organização territorial autárquica” que, nos termos do n.º 3 do art. 236 CRP, a lei poderá estabelecer nas grandes áreas urbanas, merecem ser referidas as dúvidas de GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA quanto ao modo correto de entender esta permissão com o sentido de “outras formas além das expressamente previstas na Constituição”, ou de “outras formas em substituição dessas”: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p. 720.



As *comunidades intermunicipais* têm provavelmente potencialidade para vir a desempenhar o papel que o Constituinte tinha ideado para as regiões administrativas. Posta de lado uma ideia inicial de fazer delas uma espécie nova de autarquia local de nível supramunicipal<sup>24</sup>, a Lei n.º 75/2013 não lhes confere qualquer base de legitimidade democrática direta, uma vez que os seus órgãos são constituídos a partir dos órgãos dos municípios associados. Em contrapartida, têm uma dimensão minimamente significativa, visto que o número de municípios que agrupam não pode ser inferior a cinco e a população que agrupam não poderá ficar abaixo dos 85.000 habitantes. As suas tarefas envolvem a integração das políticas públicas municipais em áreas de relevo como o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido, a articulação de investimentos de interesse intermunicipal, a participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN e o planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal (Lei n.º 2013/75, artigo 81, n.º 1). Cabe-lhes igualmente assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central em áreas como as das redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos, da rede de equipamentos de saúde, da rede educativa e de formação profissional, mobilidade e transportes, entre outras (Lei n.º 75/2013, artigo 81, n.º 2).

Em vez de uma coletividade autónoma perante os municípios e criada sem a intervenção constitutiva destes, como seria a *região administrativa*, a *comunidade intermunicipal* é constituída por contrato entre municípios e só exerce poderes atribuídos por lei aos municípios na medida em que lhe sejam delegados por estes (artigo 81, n.º 3).

Uma constituição e um funcionamento baseados na vontade dos municípios tornam esta fórmula organizatória mais facilmente aceitável. E a circunstância de a *comunidade intermunicipal* não ter a natureza de autarquia local não atenta contra a eficiência do seu funcionamento desde que os municípios associados lhe deleguem os poderes necessários às tarefas de planeamento, coordenação e gestão.

Acresce que a constituição – já concretizada – de diversas comunidades intermunicipais permite preencher em boa medida os objetivos da fusão ou agregação de municípios prevista no programa de ajustamento inspirado pela *troika*, a qual se defrontaria com grande dificuldade de execução<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 301.

<sup>25</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, *As Entidades Intermunicipais – Em Especial, as Comunidades Intermunicipais*, *Questões Atuais de Direito Local*, 1, Janeiro/Março de 2014, p. 22.



## # 5

# OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO PODER LOCAL

16. Estatui o artigo 6, n.º 1, da CRP que “O Estado 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”.

Como em geral notam os autores, a expressão “*autonomia das autarquias locais*” é pleonástica porque, no Direito português, o termo *autarquia* significa precisamente uma forma de administração autónoma territorial<sup>26</sup>. Parece por isso preferível dar simplesmente ao princípio o nome de autonomia local. Recorrendo a contributos extraídos da Constituição, MELO ALEXANDRINO proporciona-nos uma excelente perspetiva integradora dos elementos mínimos do conceito:

“(1) o reconhecimento de uma *esfera de poderes normativos* próprios, (2) a *margem de livre orientação e decisão* (com formas de prestação de contas na esfera do próprio ente), (3) a não-subordinação ou *independência*, (4) a *delimitação do controlo* (entendido em sentido estrito) a uma controlo objetivo de mera tutela de legalidade, bem como (5) a disponibilidade ou *suficiência de meios financeiros*”<sup>27</sup>.

A *esfera de poderes normativos* tem por alicerce o artigo 241 da Constituição, em cujos termos “as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio...”. Sem que isso fosse em rigor necessário, por ser evidente, o preceito ressalva a sujeição da eficácia normativa dos regulamentos das autarquias à conformidade com os preceitos constitucionais, legislativos e contidos em regulamentos de autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar. O preceito constitucional não discrimina entre órgãos deliberativos e executivos da autarquias locais, permitindo ao legislador conferir competência regulamentar tanto a favor das assembleias como dos órgãos colegiais executivos.

A titularidade de um poder regulamentar fundado na própria Constituição significa a *autonomia normativa* das autarquias, a qual representa por seu turno o elemento mais concretizador da autonomia local. Ao dar-se as suas próprias normas, a autarquia local regula segundo critérios autodeterminados os interesses próprios das respetivas populações<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 234; MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 77.

<sup>27</sup> *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 79.

<sup>28</sup> SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra: Almedina, 1987, pp. 262 e 263.



Por seu lado, a *margem de livre orientação*, ou *autonomia de orientação*, significa que, no quadro da lei, os objetivos da autarquia local e as suas grandes linhas de atuação são determinadas pelos órgãos representativos da população, que para o efeito apreciam livremente os respetivos interesses (artigo 235, n.º 2)<sup>29</sup>.

A par disto, as autarquias locais encontram-se constitucionalmente investidas numa posição de *não subordinação* ou independência em face da Administração estadual. E, além de se não encontrarem subordinadas ao Estado, as freguesias também não dependem do município em cujo território se localizam.

Nos termos do artigo 199 da Constituição, o Governo exerce poderes de direção apenas sobre a atividade da administração direta do Estado. Em contrapartida, os seus poderes sobre a *administração autónoma* limitam-se à tutela<sup>30</sup>.

Mas, precisamente para que a autonomia seja preservada, o controlo exercido pelo Governo sobre as autarquias locais resume-se à *tutela de legalidade*, ou seja, à mera verificação do cumprimento da lei, exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei (CRP, artigo 242, n.º 1). Encontra-se, pois, totalmente excluída a tutela de mérito, versando sobre a oportunidade e a conveniência da atuação das autarquias locais.

A tutela envolve o poder de dissolução de órgãos das autarquias locais, mas apenas perante “ações ou omissões ilegais graves” (CRP, artigo 242, n.º 3). É ao legislador que compete densificar este conceito.

De acordo com o n.º 2 do artigo 242 CRP, “as medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir pela lei”. “Trata-se de uma cautela procedimental suplementar, envolvendo a intervenção de um órgão do próprio poder local na apreciação da gravidade da conduta imputada ao órgão sujeito à medida tutelar”<sup>31</sup>.

Por fim, a autonomia local implica a *disponibilidade ou suficiência de meios financeiros*.

Como se reconhece no artigo 9, n.º 1, da *Carta Europeia de Autonomia Local*, à qual Portugal se encontra vinculado, “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 o n.º 2 do mesmo artigo 9 impõe a proporcionalidade entre os recursos financeiros das autarquias locais e as atribuições que a Constituição e a lei lhes conferem. Em suma, a autenticidade da autonomia local pressupõe, entre outros fatores, a disponibilidade dos recursos materiais suficientes para prosseguir as atribuições e exercer as competências ajustadas à prossecução dos interesses próprios das suas populações<sup>32</sup>. É à luz deste imperativo que deve ser lido o n.º 2 do artigo 238.º CRP, segundo o qual “O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdade entre autarquias do mesmo grau”.

<sup>29</sup> SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 193; *Legalidade e Autonomia Contratual...*, cit., p. 262.

<sup>30</sup> JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, III, cit., pp. 504 e 505.

<sup>31</sup> GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, cit., p. 748.

<sup>32</sup> FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativos*, I, 2.ª ed., Coimbra: Almedina, 1994, p. 424.



17. O já citado n.º 1 do artigo 6 CRP ladeia o princípio da autonomia local pelos princípios da subsidiariedade e da descentralização democrática da administração pública.

Em termos de direito interno<sup>33</sup>, o *princípio da subsidiariedade* significa a “limitação relativa do exercício de poderes das macro comunidades em favor das comunidades intermédias que, em razão da sua mais direta proximidade em relação às pessoas, demonstrem ser detentoras de uma maior aptidão na realização adequada e eficaz de certas tarefas”<sup>34</sup>.

Na sua vertente de *subsidiariedade territorial*, o princípio aplica-se em dois planos. Por um lado, vincula o legislador no domínio da repartição de atribuições e competências entre o Estado (ou as regiões autónomas) e as autarquias locais, bem como, no âmbito destas, entre os municípios e as freguesias.

Por outro lado, a subsidiariedade pode entrar também em linha de conta já não como critério de repartição legislativa de atribuições e competências mas como critério de exercício das competências estabelecidas em razão da matéria. Estas sobrepõem-se inevitavelmente em muitos domínios. Por isso, a consagração constitucional da autonomia local não pressupõe, na atualidade, a separação absoluta de competências materiais próprias de cada pessoa coletiva territorial, mas uma possibilidade de intervenção das autarquias locais através dos seus órgãos representativos sempre que se trate de matérias suscetíveis de comprometer ou afetar os interesses próprios das populações<sup>35</sup>.

18. O artigo 6, n.º 1, CRP afirma a *descentralização democrática da administração pública* como um dos princípios fundamentais da organização e do funcionamento do Estado, a par dos princípios da subsidiariedade e da autonomia das autarquias locais. Por seu turno, determina o artigo 237, n.º 1, CRP que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”. Cabe assim perguntar quais são, para efeito de uma perspetiva sistémica do regime constitucional das autarquias locais, as interimplicações entre os três princípios da subsidiariedade, da autonomia e da descentralização.

<sup>33</sup> No artigo 7, n.º 6, a CRP também confere ao *princípio da subsidiariedade* o papel de baliza da assunção por Portugal de obrigações no domínio do exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União dos poderes necessários à construção e aprofundamento da União Europeia.

<sup>34</sup> CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A Dimensão Interna do Princípio da Subsidiariedade no Ordenamento Português*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 58, II, Julho 1998, p. 781.

<sup>35</sup> SÉRVULO CORREIA, *Portugal*, in ANDERSEN / DÉOM (Coord.), *Droit Administratif et Suybsidiarité*, Bruxelles: Bruylant, 2000, pp. 242 e 243. Para uma visão crítica das soluções legislativas em face do princípio constitucional da subsidiariedade: MARGARIDA d'OLIVEIRA MARTINS, *O Princípio Da Subsidiariedade Em Perspetiva Jurídico-Política*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 473 ss.



Desde logo, pode afirmar-se que a *subsidiariedade* representa um padrão quanto ao modo como o Estado procede pela via legislativa à distribuição de atribuições e competências pelos vários tipos de pessoas coletivas públicas de base territorial. Nesta distribuição reside por seu turno a *descentralização*. Mas a descentralização não se limita ao reconhecimento pelo Estado de poderes que serão exercidos pelos entes menores: ela pressupõe o reconhecimento de uma margem de *autonomia* em tal exercício. E, por fim, nas autarquias locais, a autonomia da prossecução de interesses identificados por via do critério da subsidiariedade não poderá confinar-se apenas ao exercício de poderes sem sujeição à orientação ou à direção de órgãos de outra pessoa coletiva. Na verdade, como resulta do artigo 6, n.º 1, CRP, a descentralização deverá ser *democrática*. Portanto, as opções autodeterminadas quanto à hierarquização dos interesses das populações locais e à definição dos modos da sua prossecução terão de caber a órgãos dotados de legitimidade democrática e, assim, verdadeiramente representativos.



## # 6

# O REGIME CONSTITUCIONAL ORGANIZATÓRIO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

19. A Constituição estabelece quais sejam os órgãos das regiões administrativas, dos municípios e das freguesias. Como as regiões administrativas não estão criadas, nem é expectável que o sejam nos próximos tempos, não nos ocuparemos dos seus órgãos, fazendo apenas quanto aos outros dois tipos de autarquias locais.

Quer quanto aos municípios, quer quanto às freguesias, a Constituição prevê a existência de dois órgãos, ambos de natureza colegial, um com funções deliberativas e o outro com funções executivas. Os órgãos deliberativos são a *assembleia municipal* e a *assembleia de freguesia*. Os órgãos executivos são a *câmara municipal* e a *junta de freguesia* (CRP, artigos 239, 245 e 251).

A assembleia de freguesia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na autarquia (CRP, art. 239, n.º 2). A assembleia municipal tem uma composição mista: a maioria dos membros é eleita nos termos referidos. Mas esta assembleia é também integrada pelos presidentes das juntas de freguesia, ou seja, dos órgãos executivos colegiais das freguesias (CRP, artigos 239, n.º 2, e 251). O artigo 245, n.º 2, permite que a lei determine que, nas freguesias de população diminuta (nos termos da lei, 150 ou menos) a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores. É um caso excecional de democracia direta.

A câmara municipal (órgão executivo colegial do município) também é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área do município.

A junta de freguesia é o órgão executivo colegial da freguesia. Nos termos permitidos pelo artigo 239, n.º 3, CRP, a lei estabelece que o respetivo presidente seja o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia. Os vogais da junta de freguesia são eleitos pela assembleia de freguesia ou pelo plenário dos cidadãos eleitores de entre os respetivos membros sob proposta do presidente da junta de freguesia.

A Constituição não estabelece as competências concretas de todos estes órgãos, deixando essa tarefa para o legislador.

A lei confere amplas competências próprias ao presidente da câmara municipal e habilita a câmara municipal a delegar-lhe uma parte das competências deste órgão executivo colegial. Deste modo, embora a lei não o qualifique como tal, ele é na verdade um órgão (distinto da câmara municipal a que preside) e um importante órgão do município. A *praxis* administrativa portuguesa permite-lhe um acentuado protagonismo, semelhante ao dos *maires* em França. O mesmo se pode dizer, ainda que em escala muito mais reduzida, dos presidentes das juntas de freguesia.



# CADERNOS SÉRVULO

DE DIREITO PÚBLICO

Através da coleção “Cadernos Sérvulo” pretendemos tornar acessível por via eletrónica aos nossos clientes e parceiros, bem como à comunidade jurídica em geral, alguns textos que, nascidos do nosso exercício da advocacia, assumem uma dimensão que vai para além do caso concreto. Por isso mesmo, os “Cadernos Sérvulo” destinam-se a acolher trabalhos (ou parte deles) que, sem quebra do sigilo profissional nem relação com causas pendentes, aliem a vertente da investigação científica com a da relevância prática.

No domínio do Direito Público os “Cadernos Sérvulo” abrangem, entre outras áreas, as do Direito Administrativo Geral, do Direito dos Contratos Públicos, dos Direitos da Energia e do Urbanismo e do Contencioso Administrativo e Arbitragem. Mas isto sem esquecer que, nos nossos dias, o Direito Administrativo é “Direito Constitucional concretizado”.

Os trabalhos publicados vinculam apenas os respetivos autores que, através deles, procuram ordenar conhecimentos dispersos ou ir mais além, dando respostas inovatórias a velhos e novos reptos colocados pela prática do direito.

*Leivando Loure*