AS COLECTIVIDADES TERRITORIAIS INFRAESTADUAIS EM PORTUGAL¹

JORGE BACELAR GOUVEIA²

1 — COLECTIVIDADES TERRITORIAIS INFRAESTADUAIS EM GERAL. — § 1ª Conceito e espécies. 1 — Conceito. 2 — Espécies. — § 2ª Entidades afins. 3 — Instituições públicas. 4 — Associações públicas. 5 — Distritos. 6 — Organizações de moradores.

I — COLECTIVIDADES TERRITORIAIS INFRAESTADUAIS EM GERAL

§ 1ª Conceito e espécies

1. Conceito

I. Embora as colectividades territoriais infraestaduais sejam conhecidas da CRP³, nela em vão encontraremos qualquer formulação do seu conceito. O recurso

1 Contribuição à obra coletiva sobre “As coletividades locais na União Européia” — parte introdutória.

2 Mestre em Direito e Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

3 Na designação dos textos normativos, adoptaremos o seguinte conjunto de assinaturas:

CA — Código Administrativo — Decreto-Lei nº 31.095, de 31 de Dezembro, e alterações posteriores
CRP — Constituição da República Portuguesa, lei aprovada em 2 de Abril de 1976, e revista pelas Leis nº 1/82, de 30 de Setembro, nº 1/89, de 8 de Julho, e nº 1/92, de 25 de Novembro

EPARAA — Estatuto político-administrativo da região autónoma dos Açores — Lei nº 9/87, de 26 de Março

EPARAM — Estatuto político-administrativo da região autónoma da Madeira — Lei nº 13/91, de 5 de Junho

LAD — Lei das Assembléias Distritais — Decreto-Lei nº 5/91, de 8 de Janeiro

LAL — Lei das Autarquias Locais — Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, com alterações posteriores

à doutrina, por seu turno, também não é muito útil, porquanto raramente tem a preocupação de definir essa realidade.

Da nossa parte, consideramos como *colectividades territoriais infraestaduais as pessoas coletivas de Direito Público, de população e território, que exercem poderes públicos menores*, divisando-se nesta formulação quatro elementos essenciais:

- o elemento organizatório — a personalidade jurídica de Direito Público;
- o elemento humano — a população;
- o elemento territorial — o território;
- o elemento funcional — o carácter menor dos poderes públicos exercidos⁴.

As colectividades territoriais assim definidas relacionam-se intimamente com a descentralização, que designa o fenómeno pelo qual se dá a atribuição de poderes públicos a entidades menores relativamente ao Estado. Este, em vez de guardar para si a totalidade desses poderes, entende reparti-los, em parte, por outras pessoas jurídicas, especificamente criadas para esse efeito⁵

As razões que justificam a sua existência podem ser de vária ordem. A mais frequente prende-se com a necessidade de realizar a democracia política, pois através dela se permite que os interessados, representados pelas entidades infraestaduais, participem mais de perto nas decisões que lhes dizem respeito⁶. Mas quase tão relevante quanto este é o propósito de imprimir maior eficácia e funcionalidade à actividade desenvolvida pelas entidades descentralizadas⁷, uma vez que a maior

LAM — Lei das Associações de Municípios — Decreto-Lei nº 412/89, de 29 de Novembro

LAMLP — Lei das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto — Lei nº 44/91, de 2 de Agosto

LCDCENL — Lei das Consultas Directas aos Cidadãos Eleitores em Nível Local — Lei nº 49/90, de 24 de Agosto

LCEAL — Lei da Criação e Extinção de Autarquias Locais — Lei nº 11/82, de 2 de Junho

LDCAACLMP — Lei da Delimitação e Coordenação das Actuações das Administrações Central e Local em Matéria de Investimentos Públicos — Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março

LFL — Lei das Finanças Locais — Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro

LQCM — Lei Quadro da Criação dos Municípios — Lei nº 142/85, de 18 de Novembro

LQRA — Lei Quadro das Regiões Administrativas — Lei nº 56/91, de 13 de Agosto

LTEAL — Lei da Tutela do Estado sobre as Autarquias Locais — Lei nº 87/89, de 9 de Setembro

4 Sobre as colectividades territoriais infraestaduais, v. MARCELLO CAETANO, *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1977, págs. 66 e 67, e JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, III, 2ª ed., Coimbra, 1988, págs. 205 e segs.

5 Sobre a descentralização em geral, v. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 9ª ed., Coimbra, 1970, págs. 243 e segs., e *Princípios fundamentais...*, cit., pág. 89; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1980, págs. 181 e segs.; SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1982, págs. 125 e segs.; J. BAPTISTA MACHADO, *Participação e descentralização*, 2ª ed., Coimbra, 1982; JOSÉ A. SILVA PENEDA, *Descentralização*, in *Pólis*, II, Lisboa, 1984, págs. 131 e segs.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1986, págs. 657 e segs.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, cit., págs. 180 e segs.; AFONSO QUEIRÓ, *Descentralização*, in *Dicionário Jurídico de Administração Pública*, III, Lisboa, 1990, págs. 569 e segs.; JOSÉ TAVARES, *Administração Pública e Direito Administrativo*, Coimbra, 1992, págs. 48 e segs.

6 Cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, I, págs. 183 e segs.

7 Cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, I, págs. 185 e segs.

especialização que se obtém possibilita a racionalização de recursos e a sua melhor adequação às necessidades dos destinatários.

II. A descentralização não assume, porém, sempre uma única tonalidade, antes se divide por várias espécies em função de alguns critérios de classificação.

Atendendo agora apenas à natureza do substrato da pessoa jurídica criada, há que referir três: a *descentralização territorial* — substrato territorial e pessoal; a *descentralização institucional* — substrato material ou organizacional; a *descentralização associativa* — substrato pessoal ou associativo⁸.

As colectividades territoriais infraestaduais traduzem precisamente a primeira destas modalidades de descentralização — vertical — e que se afigura complementar da separação horizontal dos poderes dentro do próprio Estado⁹.

III. O primeiro elemento a considerar é o da *personalidade jurídica de Direito Público*. Trata-se de um aspecto eminentemente organizatório e formal, que permite visualizar a estrutura específica das entidades territoriais infraestaduais. Como decorre directamente do enunciado deste elemento, há que salientar a sua relevância tanto no plano da nova entidade jurídica que surge como, consequentemente, no regime a que fica submetida.

As colectividades territoriais infraestaduais correspondem necessariamente a pessoas colectivas diferentes do Estado ou de outras entidades que promovem a sua criação. São novos agentes jurídicos, dotados de vontade juridicamente relevante, formada nos respectivos órgãos próprios¹⁰. Por aqui se verifica que se está muito para além de um novo serviço criado dentro de uma mesma pessoa jurídica ou até da criação de novos órgãos pertencentes a essa pessoa colectiva.

A nova pessoa jurídica colectiva deve igualmente possuir um personalidade jurídica de Direito Público. Este é o sector do Direito que se caracteriza simultaneamente pela concessão de poderes de autoridade e pela prossecução do interesse público¹¹. A bitola que permite alcançar essa qualificação¹² assenta na necessidade

8 Cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, I, págs. 183 e segs.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., pág. 690; JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, cit., pág. 183.

9 Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991, pág. 226.

10 Sobre a noção de personalidade jurídica, v. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, cit., págs. 172 e segs., e *Princípios fundamentais...*, cit., págs. 58 e segs.

11 Sobre a caracterização do Direito Público, por contraposição ao Direito Privado, v. NUNO SÁ GOMES, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, 1979-80, págs. 426 e segs.; J. BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, 1983, págs. 65 e 66; J. DIAS MARQUES, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, 1986, págs. 232 e segs.; INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Introdução ao Estudo do Direito*, I, Lisboa, 1988, págs. 17, e segs.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito — Introdução e Teoria Geral*, 6ª ed., Coimbra, 1991, págs. 309 e segs.; MARCELO REBELO DE SOUSA e SOFIA GALVÃO, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, 1991, págs. 222 e segs.

12 12 Sobre estes vários critérios, v. MARCELLO CAETANO *Manual...* cit., págs. 178 e segs.; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, I, págs. 207, e segs.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Os partidos*

de ser o Direito Público a disciplinar a sua organização, funcionamento e actividade, quer através do Direito Constitucional quer através do Direito Administrativo.

IV. O segundo elemento a apreciar — a *existência de populações que beneficiam da actividade empreendida pelas colectividades territoriais infraestaduais* — significa que há também, ao lado do substracto territorial, um substracto humano ou de natureza pessoal. As colectividades territoriais infraestaduais fundam-se, por isso, não apenas numa organização jurídica ou num espaço físico, mas igualmente numa comunidade de pessoas, destinatárias da sua actividade e que lhes confere unidade.

O critério que identifica as pessoas que compõem esse substracto consubstancia-se essencialmente no vínculo duradouro que mantêm com o respectivo território — a residência. Isto não quer dizer, obviamente, que a actividade levada a cabo por essas colectividades não possa dirigir-se também às pessoas que se encontrem ocasionalmente no espaço sob sua jurisdição. Todavia, é claro que a maior parte das medidas a tomar apenas visam os residentes.

A importância do elemento pessoal afere-se particularmente por dois aspectos: primeiro, é através do agregado de pessoas que compõem as colectividades que se definem as suas necessidades e, conseqüentemente, se tomam as providências em ordem à sua satisfação; para além disso, é a partir da comunidade que normalmente se escolhem os seus dirigentes, num mecanismo de democracia representativa.

V. O terceiro elemento a ponderar consiste na conexão territorial que qualquer colectividade territorial infraestadual oferece — tal como a sua própria nomenclatura o indicia — com um *espaço territorial*. O território é assim erigido a seu elemento constitutivo e assume-se como de primordial significado na sua configuração jurídica.

A composição do território, tal como acontece com o do Estado, pode variar em função de diferentes factores. É de registar duas classificações mais relevantes na sua caracterização: uma assenta na sua contextura física e temos então território terrestre, aéreo e aquático, que se reparte, por seu lado, em marítimo, lacustre e fluvial¹³; a outra prende-se com a relação que se estabelece entre as suas diversas partes: pode ser contíguo ou descontíguo consoante esteja ou não, na totalidade, ligado entre si¹⁴.

O território, enquanto elemento definidor das colectividades territoriais infraestaduais, desempenha várias tarefas. A que nos parece principal é a de demarcar o âmbito dos poderes exercidos e a sua extensão é automaticamente fixada pelos limites do mesmo, deles não podendo extravasar¹⁵. Mas ainda é possível detectar duas outras:

políticos no Direito Constitucional Português, Braga, 1983, págs. 533 e segs.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 580 e segs.; NUNO SÁ GOMES, *Notas sobre a função e regime jurídico das pesseas colectivas públicas de Direito Privado*, Lisboa, 1987, págs. 31 e segs.

¹³ Sobre a distinção entre estas três modalidades, v. SILVA CUNHA, *Direito Internacional Público — a sociedade internacional*, 4ª ed., Lisboa, 1990, pág. 226.

¹⁴ Cfr. SILVA CUNHA, *op. cit.*, págs. 22, e 228.

¹⁵ E se o fizer, o respectivo acto jurídico ficará ferido de inconstitucionalidade ou ilegalidade por incompetência em razão do território.

é ele que possibilita a aferição dos interesses próprios das entidades infraestaduais, realçando as suas necessidades mais específicas e contribuindo para a delimitação dos poderes a atribuir; é a partir do território que se define o elemento humano — as populações — destinatário da actividade por elas empreendida, através da residência¹⁶.

VI. O quarto elemento caracterizador do conceito em apreço — o *carácter menor dos poderes exercidos* — elucida-nos acerca dos poderes que lhes são atribuídos. Esse carácter menor tem evidentemente um sentido relativo e busca como termo de comparação o próprio Estado, entidade jurídico-pública máxima, por definição. A sua relevância situa-se ao nível tanto da sua origem como da sua intensidade.

Quanto ao primeiro problema, cumpre referir que os poderes que as colectividades territoriais infraestaduais exercem não são originários, nunca resultando de um acto da sua própria vontade. São antes poderes concedidos e transferidos pelo Estado — ou pela entidade pública a quem o Estado incumbiu de realizar, por sua vez, essa transferência — única entidade a quem está confiado o poder constituinte, o poder que decide da organização do Estado, particularmente sobre a existência e poderes das entidades menores¹⁷.

O carácter derivado das entidades territoriais infraestaduais já nos elucida bastante acerca dos poderes de que podem ser titulares. É que se são poderes conferidos, em última instância, pelo Estado, não poderão ter a amplitude dos poderes estaduais. Há, desde logo, poderes que estão, de todo, excluídos das entidades territoriais menores, na medida em que só ganham sentido no Estado ou só por ele, por razões práticas, podem ser exercidos: o poder constituinte, o poder de revisão constitucional e o poder jurisdicional¹⁸. Por outro lado, do ponto de vista quantitativo, e não já qualitativo, os poderes político *stricto sensu*, legislativo e administrativo porventura atribuídos assumem uma medida necessariamente menos intensa em comparação com os poderes político *stricto sensu*, legislativo e administrativo do Estado. São poderes públicos heterolimitados pelos poderes estaduais.

2. Espécies

I. A primeira espécie de colectividades territoriais infraestaduais existentes no Direito Português e que devemos analisar são as *regiões autónomas*¹⁹. A CRP

16 Cfr. ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *Contribuição para uma teoria geral do Direito municipal*, (inédito), Lisboa, 1959, págs. 226 e segs.; JORGE MIRANDA, *O território*, in *Estudos sobre a Constituição*, II, Lisboa, 1978, pág. 76, e *Manual...*, III, cit., pág. 206; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 416 e 417.

17 Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, cit., pág. 178.

18 Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, cit., pág. 182.

19 Sobre as regiões autónomas em geral, v. AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1976, págs. 106 e segs; SOARES MARTÍNEZ, *Comentários à Constituição*

expressamente reconhece que “Os arquipélagos dos Açores e Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio” (artigo 6º, nº 2, da CRP). O Estado Português é assim, quanto à forma de Estado²⁰, um Estado unitário regionalizado²¹.

As regiões autónomas reflectem a *descentralização territorial de natureza política*, em razão dos poderes político-legislativos que lhes são conferidos, para além dos poderes de natureza administrativa que também possuem. São pessoas colectivas públicas que participam dessas funções do Estado²² e podem ser qualificadas como um verdadeiro *autogoverno*.

II. A verificação da existência em Portugal de regiões autónomas não é, porém, suficiente para uma caracterização cabal da sua forma de Estado. É que o fenómeno da descentralização política regional assume diferentes modalidades em função de outros tantos critérios. Cumpre tomar nota, pelo menos, dos três seguintes: a uniformidade de estatutos, a natureza dos fins a prosseguir e o grau dos poderes atribuídos²³. A nossa descentralização política apresenta, portanto, as seguintes características.

Relativamente à estrutura dos estatutos regionais, as regiões autónomas são *homogéneas*, ou seja, a sua organização é concebida de um modo uniforme e até simultâneo. O essencial dos seus poderes e estrutura orgânica é igual nas regiões dos Açores e da Madeira.

Portuguesa de 1976, Lisboa, 1978, págs. 249 e segs.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional*, Braga, 1979, págs. 142 e segs.; FERNANDO AMÂNCIO FERREIRA, *As regiões autónomas na Constituição portuguesa*, Coimbra, 1980; ANTÓNIO NADAIS, ANTÓNIO VITORINO e VITALINO CANAS, *Constituição da República Portuguesa — texto e comentários à lei constitucional 1/82*, Lisboa, 1983, págs. 255 e segs.; ISALTINO MORAIS, JOSÉ MÁRIO F. DE ALMEIDA e RICARDO L. LEITE PINTO, *Constituição da República Portuguesa anotada e comentada*, Lisboa, 1983, págs. 442 e segs.; EDUARDO PAZ FERREIRA, *As finanças regionais*, Lisboa, 1985, págs. 157 e segs.; JORGE MIRANDA, *Regiões autónomas*, in *Pólis*, V, 1987, págs. 182 e segs., e *Manual...*, III, cit., págs. 243 e segs.; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, II, 2ª ed., Coimbra, 1985, págs. 41, 350 e segs., e *Fundamentos...*, cit., págs. 226 e 227; JOSÉ MAGALHÃES, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, 1989, págs. 97 e 98; ANTÓNIO PRANCISCO DE SOUSA, *Introdução ao Sistema Jurídico Português*, Lisboa, 1991, págs. 105 e segs.

20 Sobre o conceito de forma de Estado, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito...*, cit., págs. 132 e 133; e JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, cit., págs. 218 e segs.

21 Assim, JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976 — formação, estrutura e Princípios fundamentais*, Lisboa, 1978, págs. 436 e segs., e *Manual...*, III, cit., págs. 244 e segs.; SOARES MARTÍNEZ, *op. cit.*, pág. 19; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito...*, cit., pág. 147; ANTÓNIO NADAIS, ANTÓNIO VITORINO e VITALINO CANAS, *op. cit.*, pág. 14; ISALTINO MORAIS, JOSÉ MÁRIO F. DE ALMEIDA e RICARDO L. LEITE PINTO, *op. cit.*, pág. 26; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 2ª ed., Coimbra, 1984, págs. 86 e 87; JOSÉ MAGALHÃES, *op. cit.*, págs. 53 e 54.

22 Sobre a descentralização política, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito...*, cit., pág. 144; JORGE MIRANDA, *Regiões autónomas*, loc. cit., págs. 182 e segs.

23 Sobre estes vários critérios, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional*, cit., págs. 142 e 143; JORGE MIRANDA, *Regiões autónomas*, loc. cit., págs. 183 e segs., e *Manual...*, III, cit., págs. 224 e segs.

Os fins que orientam a regionalização são *gerais* e não especiais. As atribuições cometidas às regiões autónomas abrangem os diversos aspectos da vida das respectivas populações: desde a participação democrática ao desenvolvimento económico e social, passando pela defesa dos valores regionais (artigo 227º, nº 2, da CRP)²⁴.

Por fim, as regiões autónomas são pessoas colectivas dotadas de poderes consideráveis, o que possibilita a sua qualificação como regiões *intermédias*.

III. O regime jurídico das regiões autónomas encontra-se fundamentalmente regulado pelo título VII da CRP, constituído por 10 artigos.

Mas importa também referir alguns diplomas infraconstitucionais que concretizam vários aspectos que o legislador constituinte não quis definir, com particular atenção para os estatutos político-administrativos regionais, o dos Açores aprovado pela Lei nº 9/87, de 26 de Março (EPARAA), e o da Madeira aprovado pela Lei nº 13/91, de 5 de Junho (EPARAM).

IV. As *autarquias locais*²⁵ constituem a outra espécie de colectividades territoriais infraestaduais que a nossa CRP prevê. O texto constitucional dispõe que o

24 As regiões autónomas distinguem-se, portanto, das antigas províncias ultramarinas instituídas pela Constituição de 1933 com a revisão constitucional de 1971, apesar da aproximação que se pretendeu fazer.

Há que assinalar os seguintes aspectos:

a) As províncias ultramarinas, através das suas assembleias legislativas, apenas emitiam parecer sobre os respectivos estatutos (bases XIV, nº 1, alínea b), e XXXVI, nº 5, da Lei Orgânica do Ultramar), os quais eram fixados pelo Ministro do Ultramar (artigo 136º, alínea b), da Constituição e citada base XIV da Lei Orgânica);

b) As atribuições legislativas das províncias não abrangiam as matérias do seu interesse específico, mas apenas as matérias de interesse exclusivo (artigo 135º, alínea b, da Constituição); o Ministro do Ultramar podia revogar ou anular, no todo ou em parte, os diplomas legislativos das províncias quando inconstitucionais, ilegais ou contrários aos interesses superiores do Estado (base XIV, nº 2, da Lei Orgânica); e salvo autorização dada a cada caso, elas não tinham poder regulamentar das leis gerais emanadas dos órgãos de soberania;

c) As províncias ultramarinas não tinham poder executivo próprio, pois em cada uma o governador era o chefe dos órgãos executivos locais (artigo 136º, alínea c, da Constituição); e em Angola e Moçambique, o governador-geral era coadjuvado por um Conselho de Governo constituído por secretários provinciais nomeados e exonerados pelo Ministro do Ultramar (bases XXVIII e XXXIX da Lei Orgânica);

d) A assembleia legislativa em cada província ultramarina não tinha nem o exclusivo, nem talvez sequer o primado da competência legislativa porquanto o governador podia legislar sobre as matérias que lhe não estivessem reservadas (base XXIII);

e) A assembleia legislativa não era formada apenas na base do sufrágio directo — também se previa a representação das autarquias locais, dos grupos populacionais e dos interesses sociais — e era presidida pelo governador (base XXXV).

Cfr. JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976...*, cit., págs. 448 e segs., e *Manual...*, III, cit., págs. 266 e segs.

25 Sobre as autarquias locais em geral, v. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, cit., págs. 297 e segs., e *Princípios fundamentais...*, cit., págs. 67 e 68; JORGE MIRANDA, *O conceito de poder local, in Estudos sobre a Constituição*, I, Lisboa, 1977, págs. 317 e segs., *A Constituição de 1976...*, cit., págs. 451 e segs., e *Manual...*, III, cit., págs. 188 e segs.; SOARES MARTÍNEZ, *op. cit.*, págs. 257 e segs.; ANTÓNIO NADAIS, ANTÓNIO VITORINO e VITALINO CANAS, *op. cit.*, págs. 266 e segs.; ISAL-

“Estado é unitário e respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (artigo 6º, nº 1, da CRP).

As autarquias locais exprimem a descentralização territorial de natureza puramente administrativa. Os poderes que compreendem situam-se exclusivamente no seio da função administrativa do Estado²⁶. Isto não é contrariado, no entanto, pela circunstância de a CRP ter traçado o essencial do seu regime na parte III, reservada à Organização do poder político. Apenas se pretendeu realçar a importância do seu estatuto²⁷.

V. O fenómeno da descentralização territorial administrativa comporta, porém, várias cambiantes, em função do critério da intensidade dos poderes conferidos²⁸. As autarquias locais localizam-se a meio termo, dispondo de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

O conjunto das autarquias locais portuguesas é assim designado por *autoadministração*, visto que se efectiva, ao lado da descentralização jurídica, uma verdadeira descentralização política e social²⁹.

Ponto controvertido é a justeza da nomeação constitucional de “Poder Local”, reservada por alguns³⁰ para uma autoadministração mais avançada, em que as autarquias locais devem dispor de uma ampla autonomia administrativa e financeira³¹. Julgamos, todavia, que a expressão “Poder Local” é sinónima da de autoadministração e não pretende referir uma autoadministração mais profunda.

VI. O regime das autarquias locais, inversamente ao que acontece com as regiões autónomas, tem uma relevância constitucional inferior, estando o essencial disciplinado por diplomas infraconstitucionais.

A CRP dedica-lhe o título VIII, intitulado “Poder local”, com 26 artigos³².

TINO MORAIS, JOSÉ MÁRIO F. DE ALMEIDA e RICARDO L. LEITE PINTO, *op. cit.*, págs. 464 e segs.; FAUSTO DE QUADROS, *Administração local*, in *Pólis*, I, Lisboa, 1983, págs. 135; JOSÉ G. QUEIRÓ, *Autarquia local*, in *Pólis*, I, Lisboa, 1983, págs. 472 e segs.; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, I, págs. 41, 42, 381 e segs., e *Fundamentos...*, cit., págs. 227 e 228; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 413 e segs.; JOSÉ MAGALHÃES, *op. cit.*, págs. 26 e 27; OLIVEIRA LÍRIO, *Administração local*, in *Dicionário Jurídico de Administração Pública*, I, Lisboa, 1990, págs. 209 e segs.; ANTÓNIO PEDROSA PIRES DE LIMA, *Autarquia local*, in *Dicionário Jurídico de Administração Pública*, I, Lisboa, 1990, págs. 597; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Introdução...*, cit., págs. 86 e segs., e *Direito Administrativo das Autarquias locais*, Lisboa, 1992.

26 Sobre a descentralização territorial administrativa, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional*, cit., pág. 144.

27 Neste sentido, JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, cit., págs. 191 e 192.

28 Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, cit., pág. 182.

29 Assim, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., pág. 421.

30 Como é o caso de DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., pág. 422.

31 Em sentido negativo, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., pág. 422.

32 Sendo de excluir os três artigos pertinentes às organizações de moradores por não constituírem autarquias locais.

Ao nível dos diplomas infraconstitucionais, há um conjunto de diplomas relativamente copioso e algo desarticulado, nele avultando o Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, que estabelece, em termos gerais, a organização e o funcionamento das freguesias e dos municípios (LAL).

§ 2ª Entidades afins

3. Institutos públicos

I. Os *institutos públicos* são pessoas colectivas de Direito Público, de tipo institucional, que possuem poderes administrativos menores conferidos pelo Estado ou por outra pessoa colectiva pública³³. Espécies de institutos públicos são os *serviços personalizados*, as *fundações públicas*, os *estabelecimentos públicos* e as *empresas públicas*³⁴. Os serviços personalizados são serviços administrativos a que a lei atribui personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, embora tenham uma estrutura idêntica à de uma direcção-geral ministerial³⁵. As fundações públicas são fundações que revestem a natureza de pessoas colectivas públicas, aliando-se ao substracto patrimonial a personalidade jurídica de Direito Público com vista à prossecução do interesse geral³⁶. Os estabelecimentos públicos são institutos de carácter social ou cultural, organizados como serviços abertos ao público, e destinados a efectuar prestações individuais à generalidade dos cidadãos que delas careçam³⁷. As empresas públicas são unidades de carácter económico, orientadas por um fim lucrativo, e dotadas de personalidade jurídica de Direito Público³⁸.

33 Sobre os institutos públicos, v. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, cit., págs. 360 e segs.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., pág. 317; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Introdução...*, cit., págs. 75 e segs.

34 Assim, MARCELLO CAETANO, *Manual...*, cit., págs. 360 e segs.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 320 e segs.; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Introdução...*, cit., págs. 76 e segs.

35 Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, cit., págs. 360 e 361; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 320 e 321.

36 Cfr. MARCELLO CAETANO, *Das Fundações*, Lisboa, 1961, *Princípios fundamentais...*, cit., págs. 74 e segs., e *Manual...*, cit., págs. 363 e 364; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., pág. 323; FAUSTO DE QUADROS, *Fundações de Direito Público*, in *Pólis*, II, 1984, págs. 1624 e segs.; NUNO SÁ GOMES, *Notas...*, cit., págs. 188 e segs.

37 Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 324 e segs.

38 Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, cit., págs. 365 e segs., e *Princípios Fundamentais...*, cit., págs. 69 e segs.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *As modernas empresas públicas portuguesas*, Lisboa, 1970, e *Curso...*, I, cit., págs. 331 e segs.; AUGUSTO DE ATHAÍDE, *Empresa pública*, in *Pólis*, II, cit., págs. 939 e segs.; ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Direito da Economia*, I, Lisboa, 1986, págs. 238 e segs.; MANUEL AFONSO VAZ, *Direito Económico*, Coimbra, 1987, págs. 195 e segs.; NUNO SÁ GOMES, *Notas...*, cit., págs. 50 e segs.; ANTÓNIO L. de SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2ª ed., Coimbra, 1988, págs. 172 e segs.; LUÍS S. CABRAL DE MONCADA, *Direito Económico*, 2ª ed., Coimbra, 1988, págs. 186 e segs.; J. M. COUTINHO DE ABREU, *Definição de*

A existência de institutos públicos reflecte a opção do legislador pelo sistema de organização administrativa da devolução de poderes, que se contrapõe à integração, pelo qual se transfere a prossecução dos interesses, por exemplo, do Estado para outras entidades públicas não territoriais³⁹. O conjunto dos institutos públicos, quando criados para a satisfação de interesses estaduais, é habitualmente designado por Administração estadual indirecta⁴⁰ e representa uma modalidade possível de descentralização — a descentralização institucional.

II. A distinção entre os institutos públicos e as colectividades territoriais infra-estaduais, como resulta da diferente natureza dos fenómenos que espelham, situa-se sobretudo no respectivo substracto. Enquanto que estas assentam num substracto pessoal e territorial, aqueles erguem-se sobre uma organização de teor material.

Mas para lá dessa diferença de fundo, podemos ainda dizer que os interesses prosseguidos pelas colectividades territoriais infraestaduais são privativos das populações a que respeitam. Ora, nos institutos públicos, acontece que os interesses não são específicos, mas antes do Estado ou de outra pessoa colectiva.

4. Associações públicas

I. As *associações públicas*⁴¹ são pessoas colectivas de Direito Público, erigidas sobre um substracto associativo, e dotadas de poderes administrativos⁴². Podem apresentar-se sob três diferentes modalidades⁴³: *associações públicas de entidades públicas*, que resultam da associação, união ou federação de entidades públicas menores⁴⁴; as *associações públicas de entidades privadas* — as mais numerosas — reúnem entidades privadas; *associações públicas de carácter misto*, que agrupam pessoas colectivas públicas e indivíduos ou pessoas colectivas privadas⁴⁵.

empresa pública, Coimbra, 1990; ANTÓNIO CARLOS SANTOS, MARIA EDUARDA GONCALVES e MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, *Direito Económico*, Coimbra, 1991, págs. 131 e segs.

39 Sobre a devolução de poderes, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito...* cit., pág. 144; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, I, pág. 186; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 705 e segs.; SÉRVULO CORREIA, *Devolução de poderes*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, III, Lisboa, 1990, págs. 655 e segs.; JOSÉ TAVARES, *op. cit.*, págs. 53 e 54.

40 Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, cit., págs. 183 e segs.; SÉRVULO CORREIA, *Noções...*, I, cit. pág. 147; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, I, págs. 186 e 187; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 303 e segs.

41 Sobre as associações públicas, v. SÉRVULO CORREIA, *Noções...*, I, cit., págs. 144 e segs.; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, I, págs. 184 e 185; JORGE MIRANDA, *As associações públicas no Direito Português*, Lisboa, 1985; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 366 e segs.; NUNO SÁ GOMES, *Notas...*, cit., págs. 183 e segs.; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Introdução...* cit., págs. 82 e segs.

42 Cfr. JORGE MIRANDA, *As associações públicas...*, cit., pág. 14.

43 Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 372 e segs.; NUNO SÁ GOMES, *Notas...*, cit., pág. 183; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Introdução...*, cit., págs. 83 e 84.

44 É o caso das associações e federações de municípios. Cfr. *infra* nº 25.

45 Sobre as associações públicas existentes e ordenadas segundo o critério do objecto da sua actividade, v. o quadro de JORGE MIRANDA, *As associações públicas...*, cit., pág. 20.

A inclusão das associações públicas numa modalidade particular de Administração Pública não tem sido, contudo, pacífica na doutrina portuguesa, que tem se dividido entre duas diferentes orientações.

De um lado, deparamos com a tese que defende a sua inserção na Administração Indirecta do Estado e é proposta por DIOGO FREITAS DO AMARAL⁴⁶. Do outro lado, encontramos a posição que entende que as associações públicas fazem parte da administração pública autónoma e é perfilhada por JORGE MIRANDA⁴⁷.

Ouer parecer-nos que esta segunda posição é preferível, ao pôr em relevo a diferença sociológica existente entre as associações públicas e o Estado, correspondendo a um pluralismo social evidente e vertido em poderes de autoadministração. São entidades que prosseguem interesses pertencentes aos seus associados e os poderes com que são dotadas inscrevem-se numa missão de satisfação de necessidades específicas, assegurando simultaneamente a participação dos cidadãos (artigo 267º, nº 1 e 3, da CRP)⁴⁸. As associações públicas traduzem o fenómeno da descentralização administrativa, assumindo ela aqui a forma particular de descentralização associativa, baseada no elemento humano.

II. A explicação do sentido das associações públicas permite detectar as suas dissemelhanças relativamente às colectividades territoriais infraestaduais.

É que nelas não existe qualquer factor territorial a ter em consideração. São pessoas colectivas que se fundam num substracto puramente pessoal, o que não acontece com aquelas, em que o factor territorial — embora não sendo exclusivo — é determinante.

5. Distritos

I. Os *distritos*⁴⁹ são circunscrições administrativas que têm por função delimitar a actividade administrativa local do Estado. São estruturas consideradas provisórias, a substituir pelas regiões administrativas quando instituídas em concreto⁵⁰ (artigo 291º, nº 1, da CRP).

Neles actuam três órgãos (artigo 291º, nº 2 e 3, da CRP)⁵¹:

— a assembléia distrital;

46 *Curso...*, I, cit., pág. 383.

47 *As associações públicas...*, cit., págs. 25 e 26.

48 Cfr. JORGE MIRANDA, *As associações públicas...*, cit., pág. 26.

49 Sobre os distritos, v. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, cit., págs. 344 e segs.; SOARES MARTÍNEZ, *op. cit.*, pág. 258; ISALTINO MORAIS, JOSÉ MÁRIO F. DE ALMEIDA e RICARDO L. LEITE PINTO, *op. cit.*, pág. 564; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, II, págs. 576 e 577; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 534 e 535; JOSÉ MAGALHÃES, *op. cit.*, pág. 48; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Introdução...*, cit., pág. 100, e *Direito Administrativo...*, cit., págs. 77 e segs.

50 Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, II, pág. 577.

51 Cfr. ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo...*, cit., págs. 78 e segs.

- o conselho consultivo;
- o governador civil.

II. A assembleia distrital é o órgão deliberativo e é composta pelos presidentes das câmaras municipais, ou pelos vereadores em sua substituição, e por dois membros de cada assembleia municipal, sendo um o seu presidente, ou substituto, e o outro eleito de entre os presidentes das juntas de freguesia (artigos 291º, nº 2, da CRP, e 2º da LAD).

O seu funcionamento abrange duas sessões ordinárias anuais nos meses de Março e Dezembro (artigo 3º da LAD).

As suas competências são (artigo 5º da LAD):

- a) *Elaborar o seu regimento;*
- b) *Promover a coordenação dos meios de acção distritais;*
- c) *Deliberar sobre a criação ou manutenção de serviços que, na área do distrito, apoiem tecnicamente as autarquias;*
- d) *Dar parecer, sempre que solicitado, sobre as questões relacionadas com o desenvolvimento económico e social do distrito;*
- e) *Aprovar recomendação sobre a rede escolar no respeitante aos níveis de ensino que constituem a educação pré-escolar, o ensino básico e o ensino secundário, bem como coordenar a acção das autarquias locais no âmbito do equipamento escolar;*
- f) *Deliberar sobre a criação e manutenção de museus etnográficos, históricos e de arte local;*
- g) *Deliberar sobre a investigação, inventariação e conservação dos valores locais arqueológicos, históricos e artísticos e sobre a preservação e divulgação do folclore, trajes e costumes regionais;*
- h) *Solicitar informações e esclarecimentos ao governador civil em matéria de interesse do distrito;*
- i) *Estabelecer as normas gerais de administração do património próprio do distrito ou sob sua jurisdição;*
- j) *Aprovar o plano anual de actividades, o orçamento e suas revisões ou alterações e o relatório e as contas da assembleia distrital;*
- l) *Gerir o quadro de pessoal por si fixado;*
- m) *Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei.*

A mesa, composta por um presidente, um 1º secretário e um 2º secretário, é eleita de entre os seus membros, por escrutínio secreto (artigo 6º, nº 1, da LAD), competindo ao seu presidente: convocar as sessões ordinárias e extraordinárias; dirigir os trabalhos e manter a disciplina das sessões; executar e fiscalizar o cumprimento das deliberações da assembleia distrital; elaborar e executar o plano de actividades e o orçamento, promovendo o pagamento de todas as despesas autorizadas pela assembleia distrital; elaborar o relatório e as contas da assembleia distrital que, se for caso disso, submete a julgamento do Tribunal de Contas; superintender na gestão e direcção do pessoal; exercer os demais poderes conferidos por lei, pelo regimento ou por deliberação da assembleia distrital (artigo 7º da LAD).

III. O conselho consultivo, como o próprio nome o inculca, é um órgão de consulta e é constituído pelo governador civil, que preside, por quatro membros da

assembléia distrital, por ela eleitos, e por quatro cidadãos especialmente qualificados no Âmbito económico, social e cultural do distrito, nomeados por despacho conjunto dos Ministros do Planeamento e da Administração do Território e da Administração Interna, sob proposta do governador civil (artigo 17º da LAD).

Tem por competência a emissão de pareceres sobre quaisquer assuntos que lhe sejam submetidos para apreciação pelo governador civil, pela assembleia distrital ou por imposição da lei (artigo 18º da LAD).

IV. O governador civil⁵² é nomeado pelo Governo, em Conselho de Ministros (artigo 404º, nº 1, do CA), e tem as funções de representante do Governo, de autoridade policial e de autoridade tutelar, que se traduzem nas seguintes competências⁵³:

1º Enquanto representante do Governo (artigo 407º do CA):

a) *informar o Governo sobre quaisquer assuntos de interesse público ou de interesse particular que com aquele tenham relação;*

b) *Enviar aos Ministros a quem sejam dirigidos, e devidamente informados, quando o possa fazer, os requerimentos, exposições e petições que sejam entregues no governo civil;*

c) *Exercer as atribuições de inspecção que lhe são conferidas pelo CA e demais legislação;*

d) *Prestar todo o auxílio e cooperação aos funcionários encarregados da inspecção aos corpos administrativos em serviço no seu distrito;*

e) *Superintender nos serviços de secretaria do governo civil e conceder aos respectivos funcionários licença até quinze dias em cada ano;*

f) *Regular a distribuição e utilização de todas as dependências do governo civil e tomar as medidas necessárias para a sua conservação e reparação;*

g) *Dar posse aos funcionários públicos e administrativos;*

h) *Exercer os poderes da competência originária do Ministro da Administração Interna que nele forem delgados.*

2º Enquanto autoridade policial (artigo 408º do CA):

a) *Tomar as providências necessárias para manter a ordem e tranqüilidade pública, proteger as pessoas e a propriedade e fazer reprimir os actos contrários à moral e à decência pública;*

b) *Exercer, como inspector distrital, a polícia dos espectáculos;*

c) *Exercer, quanto a reuniões públicas, as atribuições que lhe forem conferidas por lei;*

d) *Exercer a fiscalização necessária sobre os estrangeiros residentes ao seu distrito;*

e) *Conceder passaportes, visar os que para esse fim lhe forem apresentados, depois de informados pela secretaria, e tomar providências para obstar à emigração clandestina;*

52 Sobre a nova posição constitucional do governador civil, v. JOSÉ MAGALHÃES, *op. cit.*, pág. 59.

53 As competências como autoridade tutelar referiremos aquando do estudo da tutela administrativa sobre as autarquias locais. Cfr. *infra* nº 20/III.

f) *Providenciar sobre loterias e rifas autorizadas pelo Governo, casas públicas de jogo, hotéis, hospedarias, estalagens, pensões, botequins e semelhantes;*

g) *Providenciar sobre músicos ambulantes e filarmónicas, fogueiras e fogos de artifício;*

h) *Superintender na polícia dos cultos;*

i) *Providenciar acerca dos estabelecimentos e agências onde se inculquem quaisquer serviços;*

j) *Providenciar acerca de leilões em lugares públicos e de corretores de hotéis, pensões ou estabelecimentos semelhantes, criados de servir e moços de frentes;*

l) *Tomar providências policiais sobre mendigos, vadios e vagabundos;*

m) *Conceder licenças para o estabelecimento de casas de empréstimo sobre penhores nas localidades onde não existam agências da Caixa de Crédito Popular e quando não sejam estabelecidas por bancos, casas bancárias ou associações de socorros mútuos;*

n) *Exercer as atribuições de polícia sanitária que lhe sejam cometidas pelas leis e regulamentos e, em especial, perseguir o exercício ilegal da medicina e profissões sanitárias;*

o) *Conceder licenças policiais que não sejam da competência do Governo nem das câmaras municipais ou seus presidentes;*

p) *Requisitar aos comandantes distritais da polícia e aos comandantes das forças da Guarda Nacional Republicana que estacionem ou sirvam no distrito o que tiver por conveniente para a manutenção da ordem e segurança do distrito;*

q) *Requisitar a força armada aos competentes comandos militares nos casos extremos em que a acção policial ou da Guarda Nacional Republicana se revele insuficiente;*

r) *Autorizar corridas de velocidade ou outras provas de competição desportiva que se pretendam realizar nas estradas nacionais do distrito e providenciar sobre o respectivo policiamento;*

s) *Exercer quaisquer outras atribuições policiais que as leis e regulamentos lhe confiram.*

V. A natureza de circunscrição administrativa que atribuímos aos distritos⁵⁴ não foi sempre aceite pela doutrina portuguesa⁵⁵, mas é a que melhor se coaduna com os dados constitucionais disponíveis: o elenco constitucional das autarquias locais não lhes faz qualquer alusão; a norma constitucional transitória pertinente apenas menciona “divisão distrital” e não entidade distrital; e nem sequer está previsto um corpo administrativo apto à sua governação⁵⁶.

54 É esta hoje a opinião unânime da doutrina portuguesa: J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, II, pág. 577; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., pág. 535; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo...*, cit., pág. 77.

55 Cfr. a posição anterior de DIOGO FREITAS DO AMARAL (*Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1984, págs. 824 e segs.) que considerava o distrito como uma autarquia local com um regime aberrante.

56 DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., pág. 535.

Os distritos concretizam pois a Administração Periférica do Estado⁵⁷ e exprimem um outro fenómeno da organização administrativa igualmente importante — a desconcentração administrativa, que consiste na atribuição de competências a uma pluralidade de órgãos dentro de uma mesma pessoa colectiva⁵⁸. No seio das várias modalidades por que a desconcentração se pode distribuir, os distritos correspondem à desconcentração de âmbito local⁵⁹.

VI. A principal distinção a estabelecer entre os distritos e as colectividades territoriais infraestaduais funda-se no facto de aqueles não se constituírem como entidades jurídicas diversas da do Estado. São simplesmente áreas de actuação de órgãos administrativos pertencentes ao Estado, faltando-lhes a personalidade jurídica de Direito Público⁶⁰.

Diga-se ainda que os interesses a prosseguir pelos os órgãos distritais são essencialmente interesses do Estado e não interesses das populações locais.

6. Organizações de moradores

I. As *organizações de moradores*⁶¹ são pessoas jurídicas de índole territorial, limitadas a zonas inferiores à das freguesias, destinadas a estimular a participação das populações nelas residentes na vida administrativa local (artigo 263º, nº 1, da CRP)⁶².

57 Sobre a Administração Periférica, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 387 e segs.

58 Sobre a desconcentração, v. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, cit., pág. 249, e *Princípios fundamentais...*, cit., págs. 89 e 90; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito...*, cit., pág. 143; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Conceito e natureza do recurso hierárquico*, I, Coimbra, 1981, págs. 57 e 58, e *Curso...*, I, cit., págs. 657 e segs.; SÉRVULO CORREIA, *Noções...*, cit., págs. 132 e 133; J. BAPTISTA MACHADO, *Participação...*, cit., pág. 4; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, I, págs. 199 e 200; JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, cit., pág. 181; AFONSO QUEIRÓ, *Desconcentração*, in DJAP, III, Lisboa, 1990, págs. 577 e segs.; JOSÉ TAVARES, *op. cit.*, págs. 51 e 52.

59 Que se contrapõe à Administração Periférica Estadual Externa. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., págs. 389 e 390.

60 Até à revisão constitucional de 1989, a CRP previa ainda uma outra modalidade de desconcentração administrativa no campo específico do planeamento. Eram as regiões-Plano, assim definidas: “O país será dividido em regiões-Plano com base nas potencialidades e nas características geográficas, naturais, sociais e humanas do território nacional, com vista ao seu equilibrado desenvolvimento e tendo em conta as carências e os interesses das populações” (artigo 95º, nº 1, da CRP/82).

Sobre as regiões-plano, v. FERNANDO AMÂNCIO FERREIRA, *op. cit.*, págs. 41 e segs.; ANTÓNIO L. DE SOUSA FRANCO, *Noções de Direito da Economia*, I, Lisboa, 1982/1983, pág. 317; ISALTINO MORAIS, JOSÉ MÁRIO F. DE ALMEIDA e RICARDO LEITE PINTO, *op. cit.*, pág. 191; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, pág. 437; EDUARDO PAZ FERREIRA, *op. cit.*, págs. 163 e segs.;

61 Antes da segunda revisão constitucional chamadas de “organizações populares de base territorial”.

62 Sobre as organizações de moradores, v. JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976...*, cit., págs. 467 e segs.; FERNANDO LUSO SOARES, *A Constituição e as organizações populares de base*, Lisboa, 1977; SOARES MARTÍNEZ, *op. cit.*, págs. 271 e segs.; ISALTINO MORAIS, JOSÉ MÁRIO F. DE

A sua constituição deriva da espontaneidade social e não é imposta por lei. A delimitação territorial de cada organização de moradores a instituir em concreto é definida pela assembleia de freguesia, por sua iniciativa ou a requerimento de comissões de moradores ou de um número significativo de moradores (artigo 263º, nº 2, da CRP).

II. As organizações de moradores têm um órgão deliberativo — a assembleia de moradores — e um órgão executivo — a comissão de moradores —, sendo os restantes aspectos da sua organização e funcionamento disciplinados por lei (artigo 264º, nº 1, da CRP)⁶³.

A assembleia de moradores é constituída pelos residentes inscritos na freguesia (artigo 264º, nº 2, da CRP).

A comissão de moradores é eleita, por escrutínio secreto, pela assembleia de moradores e por ela livremente destituída (artigo 264º, nº 3, da CRP)⁶⁴.

As organizações de moradores têm essencialmente dois direitos⁶⁵: de petição perante as autarquias locais relativamente a assuntos administrativos de interesse dos moradores e de participação, sem voto, através de representantes seus, na assembleia de freguesia (artigo 265º, nº 1, da CRP). Além disso, podem desempenhar outras tarefas legalmente cometidas ou que lhes tenham sido confiadas pela respectiva freguesia⁶⁶ (artigo 265º, nº 2, da CRP)⁶⁷.

III. No que toca à sua natureza jurídica, tem-se colocado a questão de saber se as organizações de moradores se integram ou não no conceito de autarquia local.

A resposta afirmativa seria propiciada tanto pela localização sistemática dos artigos constitucionais pertinentes num título reservado ao poder local como pelo facto de incorporar um elemento de carácter territorial.

Todavia, não é essa a melhor solução. Vários motivos nos levam a não qualificar as organizações de moradores como autarquias locais, ainda que especiais, posição que é assumida por J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA e com cujos

ALMEIDA e RICARDO L. LEITE PINTO, *op. cit.*, págs. 499 e segs.; J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, II, págs. 413 e segs., e *Fundamentos...*, cit., pág. 228; JOSÉ MAGALHÃES, *op. cit.*, pág. 80.; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Introdução...*, cit., págs. 101 e 102.

⁶³ Que até ao momento ainda não foi elaborada, facto a que não será alheia a praticamente nula aceitação social desta figura. A única referência normativa infraconstitucional que podemos encontrar — o artigo 16º da LAL — tem um conteúdo puramente remissivo.

⁶⁴ O que não impedirá a sua constituição e funcionamento, vigorando, na falta de normas legais, o princípio da autoorganização.

Neste sentido, J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, II, pág. 415.

⁶⁵ Cfr. JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976...*, cit., págs. 468 e 469; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, II, pág. 416.

⁶⁶ Cfr. ISALTINO MORAIS, JOSÉ MÁRIO F. DE ALMEIDA e RICARDO L. LEITE PINTO, *op. cit.*, pág. 484; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, II, pág. 399.

⁶⁷ Explicando a escassez dos poderes das organizações de moradores, JORGE MIRANDA, *A Constituição de 1976...*, cit., pág. 470.

argumentos concordamos⁶⁸. As organizações de moradores devem ser qualificadas como formas de autoorganização popular e reflectem um pluralismo social.

III. As colectividades territoriais infraestaduais distinguem-se das organizações de moradores por serem pessoas colectivas de Direito Público, ao invés do carácter privado destas e apesar de participarem no exercício da função administrativa.

Por outro lado, aquelas surgem através de um acto do poder enquanto que as organizações de moradores nascem espontaneamente do dinamismo social.

⁶⁸ *Op. cit.*, II, pág. 414. No mesmo sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, cit., pág. 424, nota nº 2.

Ref. 0078
Brochura
366 págs.
Form. 14x21
1997

INSTITUIÇÕES CIVIS NO DIREITO DO TRABALHO

Alexandre Agra Belmonte

De conceitos atuais, de exemplos e com linguagem de fácil compreensão, não obstante a profundidade com que são tratados os temas estudados, trata-se de obra indispensável aos aspirantes da magistratura e procuradoria do trabalho, compreensiva de toda a matéria dos respectivos concursos, advogados, universitários, professores e todos os demais profissionais que militam na área trabalhista. O autor, juiz do trabalho, percebeu a importância da aplicação das instituições de direito civil no direito do trabalho e resolveu dar aos leitores o seu conhecimento a respeito. O livro atenta para os fatos jurídicos, porque ele dá uma perfeita noção do significado e alcance da obra, bem como de sua utilização prática.