

JÚLIO FILIPE DE ALMEIDA CARRAPATO

# DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO

1979

LIVRARIA SILVA  
Rua D. Francisco Gomes  
FARO



Casa da Cultura António Bentes

S. Brás de Alportel

2-1

Biblioteca

250

Livro n.º

618

Cota n.º

[Redacted]



JÚLIO FILIPE DE ALMEIDA CARRAPATO

# Descentralização e Regionalização

1979

**N**O art.º 239.º da Constituição da República Portuguesa ficou consagrado o princípio da descentralização administrativa. Com efeito, aí se enuncia 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.

A Constituição, como lhe competia, enunciou um conceito geral, uma filosofia, que é a que mais se adapta a um sistema de democracia política e administrativa. Não há autêntica democracia sem um poder local, e regional, autónomo, dotado de órgãos próprios de administração, com competências amplas de deliberação, decisão e execução, e de recursos próprios que permitam às autarquias planificar, executar, associar-se ou federar-se livremente para a realização de tarefas e interesses comuns.

São, a nosso ver, as duas condições essenciais de dinamização do conceito geral inserto no art.º 239.º da Constituição, que aliás já resultava, insito, do contexto do Título VIII da lei fundamental.

Mas, se a lei fundamental apenas enuncia um princípio a que deve obedecer a organização administrativa do País, inserindo-se nas nossas tradições doutrinárias, desde Herculano a António Sérgio, passando pelo municipalista e federalista José Félix Henriques Nogueira (para quem, no dizer do Prof. Joaquim de Carvalho, o município era uma das quatro colunas da construção política), e desenvolvendo a linha para que apontaram, com certa timidez, os Códigos Administrativos de 1836 e de 1878, de Rodrigues Sampaio, às leis ordinárias compete concretizar, desenvolver, detalhar, dinamizar o princípio, sem o que o princípio ficaria estratificado, fossilizado, sem alma, sem acção e sem vida.

A preocupação do legislador ordinário, se quiser desenvolver o conceito constitucional, deverá apontar para a definição e enumeração ampla das atribuições das autarquias, para a ampliação da esfera de competência dos seus órgãos e para a crescente autonomia financeira das pessoas co-

lectivas de população e território — as autarquias locais.

A descentralização implica transferência de funções e competências do poder central para o poder local, do aparelho administrativo do Estado para os órgãos do poder autárquico, não esquecendo a aquisição e exercício de funções pelas associações de tipo social e, ao nível local, pelas organizações populares de base territorial. Será esta uma forma de entrelaçar as democracias representativa e directa. Claro está que não se preconiza um esvaziamento, por parte dos órgãos democraticamente eleitos ou legalmente nomeados, de funções próprias da sua especificidade.

### A LEI DAS COMPETÊNCIAS...

No campo da dinamização do preceito constitucional da descentralização administrativa, o legislador ordinário elaborou duas leis essenciais: a lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, e a lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro; as chamadas leis das atribuições das autar-

quias e competências dos seus órgãos, e das finanças locais. A primeira, segundo o seu art.º 113.º, n.º 1, deveria ter sido revista até ao passado dia 31 de Dezembro de 1978. Não o foi, porém. Não deverá o legislador, na próxima revisão legislativa esquecer-se de que é mister não restringir, e mesmo ampliar, as atribuições das autarquias e os poderes dos órgãos de administração autárquica, respeitar os poderes dos colégios autárquicos, e de que deverá mesmo ampliar as funções e tarefas das organizações populares de base territorial.

Assim, e no tocante à ampliação das atribuições das autarquias, o art.º 2.º da lei n.º 79/77, embora seja meramente exemplificativa a enumeração nele contida, deverá conter uma referência expressa ao ordenamento físico, saneamento básico, defesa do ambiente e da qualidade de vida e à promoção turística. Qualquer destes sectores, pela sua relevância social, merece uma alusão explícita, evitando-se futuras discussões possíveis acerca do âmbito das atribuições das autarquias.

Pelo que toca ao respeito dos poderes dos colégios autárquicos, a alínea e) do n.º 1 do art.º 34.º da Lei n.º 79/77 não deverá ficar como está. O que está não se ajusta ao princípio da colegialidade dos órgãos executivos das autarquias, inserto no art.º 241.º, n.º 1 da Constituição. Com efeito, o art.º 241.º, 1.º C. R. P. dispõe que a organização das autarquias compreende um órgão colegial executivo, responsável perante uma assembleia eleita, dotada de poderes deliberativos. E o art.º 34.º, n.º 1, e) da lei n.º 79/77 preceitua que compete ao presidente da Junta de Freguesia dar cumprimento às deliberações da Assembleia de Freguesia ou do plenário, sempre que para a sua execução seja necessária a intervenção da Junta.

As deliberações da Assembleia de Freguesia ou do plenário devem ser cumpridas, não pelo presidente da Junta, mas sim pela própria Junta. A Junta é que é o órgão executivo da Freguesia. O órgão colegial executivo de que fala a Constituição. O presidente da Junta não é órgão da autarquia.

Daí que a alínea e) do n.º 1 do art.º 34.º da lei n.º 79/77 deva sair das competências do presidente da Junta de Freguesia e alinhar nas competências da Junta.

Ainda pelo que concerne ao respeito do princípio da colegialidade dos executivos, merecerá especial cuidado uma nova leitura do art.º 66.º da lei das autarquias, em termos de a coadjuvância do presidente da Câmara não ofender a competência do próprio órgão colegial que naquele não tenha sido delegada.

No tocante à ampliação das funções e tarefas das organizações populares de base territorial, deverá o legislador cometê-las a estas organizações em termos da sua acção se desenvolver em condições mais concretas e relevantes. Essa acção terá o campo de eleição junto das Assembleias de Freguesia, embora se possa desenvolver também perante outros órgãos do poder local.

Dentro desta orientação descentralizadora, encontrar-se-á uma forma de intensificar a participação das populações na vida administrativa local, o que os art.ºs 264.º e 266.º da Constituição provêem. O segundo destes preceitos dispõe que as organizações populares de base territorial têm direito de participar, sem voto, nas assembleias de freguesia, através de representantes seus. Pois bem. Para que este direito se concretize e desenvolva, deverão as organizações populares de base territorial poder solicitar às assembleias de freguesia, como às Juntas de Freguesia, que se pronunciem e deliberem sobre todos os assuntos de interesse para a autarquia respectiva. Esta será a forma eficiente de participação das populações na vida administrativa local.

Por isso, entende-se que a alínea t) do n.º 1 do art.º 17.º da lei n.º 79/77, onde se prescreve que compete à Assembleia de Freguesia «pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos de interesse para a autarquia, por sua iniciativa ou por solicitação da Junta», deverá prosseguir com outra alternativa: «ou das organizações populares de base territorial». Isto significará a aquisição, por parte das

organizações populares de base, duma função, embora não decisória, inteiramente compatível com o direito de participação. Significará descentralizar.

### ...E A DAS FINANÇAS LOCAIS

A outra lei essencial que se insere na política de descentralização é a lei das finanças locais. Por virtude desta lei pretende-se dotar as autarquias de rendimentos públicos que lhes permitam a realização das suas tarefas e a execução das suas atribuições de fomento, de abastecimento público, de cultura e assistência, de salubridade.

Mediante uma lei de finanças locais cria-se nas autarquias um erário público enriquecido, disponibilidades financeiras que viabilizem uma planificação e execução, nos múltiplos aspectos da vida social e local. Ser por uma lei de finanças locais é ser pela descentralização administrativa, já que sem autonomia financeira não é viável uma descentralização.

Até ao momento, as receitas dos municípios têm sido, fundamentalmente, constituídas pelos até agora minguados adicionais aos impostos directos do Estado e por subsídios e participações do Estado.

Pela lei n.º 1/79, os adicionais, subsídios e participações são substituídos pela totalidade do produto da cobrança da contribuição predial, rústica e urbana, do imposto sobre veículos, do imposto para serviço de incêndios, do imposto de turismo, que ficam a constituir receitas fiscais a arrecadar pelos municípios, integralmente, enriquecendo o seu erário público, sem consignações específicas, por uma participação no produto global do imposto profissional, do imposto complementar, da contribuição industrial, do imposto sobre aplicação de capitais, do imposto sucessório e do imposto de sisa, e por uma participação municipal em outras receitas, inscritas no Orçamento Geral do Estado como fundo de equilíbrio financeiro.

Complementarmente, um despacho conjunto dos Ministérios das Finanças e do Plano e da Administração Interna, de 19 de Janeiro do corrente ano, determinou que seja constituído e entre imediatamente em funcionamento um grupo de trabalho que elabore o plano de participação dos municípios nas receitas fiscais previstas nas alíneas b) e c) do art.º 5.º da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, isto é, nos impostos profissional, complementar, industrial, sobre aplicação de capitais, sucessório, sisa, e noutras receitas, inscritas no O. G. E. como fundo de equilíbrio financeiro. Isto porque, quanto às receitas fiscais referidas, previstas nas alíneas b) e c) do art.º 5.º da Lei n.º 1/79, os municípios terão apenas uma *participação*. Quanto às outras receitas fiscais dos municípios, previstas na alínea a) do mesmo art.º 5.º, o grupo de trabalho nada terá a fazer, porque tais receitas, provenientes da contribuição predial rústica e urbana e dos impostos sobre veículos, para serviço de incêndios e de turismo, passam a ser arrecadadas na *totalidade* pelos municípios.

A lei das finanças locais revogou, pelo seu art.º 27.º, toda a legislação geral e *especial* que contrarie as disposições da mesma lei. Representa este diploma um passo importantíssimo na senda da descentralização administrativa.

Tanto bastou para que o poder central, aos mais diversos níveis, reagisse.

Particularmente no Algarve, um organismo de Estado, a Comissão Regional de Turismo do Algarve — C. R. T. A. — que, aliás, não tem personalidade jurídica, logo ripostou que esta interpretação da Lei, dos art.ºº 5.º, alíneas a) e b) e 27.º, estava errada. Claro que não estava. A verdade é que ou se é pela descentralização ou se é contra ela. A Comissão Regional de Turismo do Algarve é contra a descentralização e, por isso, *o b t e m p e r a* que a interpretação do Governador Civil e das Câmaras, — enquanto sustentam que aos municípios pertence por inteiro o imposto de turismo, — está errada, sem que,

contudo, avance, como seria curial, qual a interpretação certa da Lei, quer dizer, qual é a sua.

A traços muito gerais, dir-se-á: o imposto de turismo é originariamente um imposto municipal. Todavia, pelo decreto-lei n.º 114/70, de 18 de Março, foi criada a região de Turismo do Algarve e a C. R. T. A., segundo o qual, pelo seu art.º 21.º, as Câmaras Municipais do Algarve deveriam liquidar e cobrar o imposto de turismo, mas, até ao dia 10 do mês seguinte, deveriam remetê-lo para a C. R. T. A.. Quer dizer: às Câmaras competia liquidar e cobrar o imposto; à C. R. T. A., *arrecadá-lo*. Este regime, que escapava às normas gerais observadas no País, foi, porém, revogado pela aplicação conjugada dos art.ºs 5.º, alínea a) e 27.º da Lei n.º 1/79.

Este entendimento é pacífico. Não oferece dúvidas. Mas o organismo citado do poder central não quer. É contra a descentralização e contra a letra expressa da lei.

O mais curioso é que alguns industriais de hotelaria, a quem compete cobrar dos clientes o imposto de turismo e entregá-lo às Câmaras, querem que estas continuem a remetê-lo à Comissão estatal de turismo. Porquê, se o imposto não cresce, e se a entidade a quem terão de entregá-lo é a mesma?

Será porque a C. R. T. A. nunca pôde fiscalizar a cobrança do imposto nos estabelecimentos e as câmaras nunca se interessaram por isso, naturalmente porque o imposto não era arrecadado por elas, já que tinham que remetê-lo à C. R. T. A.?

É para averiguar.

No Algarve, neste momento, chocam-se duas concepções, duas políticas, duas filosofias: centralismo e descentralização. Com esta última posição estão os que pugnam pela lei, pelo direito positivo e pela Constituição. Portanto: o art.º 27.º da Lei n.º 1/79 revogou toda a legislação anterior sobre finanças locais, ainda que constituísse um regime especial. Daí, o imposto de turismo fica nos municípios. A C. R. T. A. sobreviverá se o Go-

verno quiser, mas não obrigando as câmaras a suportar a sua existência. Claro que as câmaras poderão intervir em socorro da C. R. T. A., mas isso só dependerá da sua vontade.

A partir da descentralização administrativa, com base no município, terá que iniciar-se o movimento em prol da instituição das regiões administrativas. Efectivamente, a instituição das regiões administrativas, segundo o n.º 3 do art.º 256.º da Constituição, passa pela vontade dos municípios, atento que dependerá do voto favorável da maioria das assembleias municipais que representem a maior parte da população da área regional. É a partir do município que se instituirá a região.

Na medida em que progredir a autonomia administrativa e financeira dos municípios, se facilitará e tornará necessária uma tarefa de coordenação e apoio à acção das autarquias municipais. Essa é tarefa das regiões. Na mesma medida se facilitará a elaboração e execução de planos regionais. A autonomia administrativa e financeira dos municípios não actuará como força centrífuga. Ao contrário, libertos das limitações que os espartilhavam, os municípios tenderão para o livre associativismo, com vista à realização de planos comuns. Há, pois, que projectar a instituição das regiões, com os seus órgãos de deliberação, execução e consulta. Órgãos que terão que ser eleitos por sufrágio directo dos cidadãos e pelas assembleias municipais, no tocante ao deliberativo regional, e por escrutínio secreto da assembleia, quanto ao executivo. Assim se quebrará a situação transitória resultante da subsistência do distrito, em que o órgão de deliberação e o seu executor são provido e designado por inorência e por eleição restrita.

Enquanto não for instituída a região administrativa não estará fechado o ciclo democrático no País. A região, viabilizada através de autonomia administrativa e financeira, será o último passo no processo histórico de descentralização e deverá ter por base

as unidades físicas diferenciadas do território. Tendo por coluna o município, não poderá absorver nem ressequir o poder municipal. Tal tipo de descentralização conduziria a um certo «totalitarismo» e centralismo. Escrevemos noutra lugar: «somos abertamente pela regionalização do território do país, mas em termos de respeito pela autonomia autárquica e mu-

nicipal. Apoiar não é sobrepor ou absorver e a missão das regiões administrativas, como aliás comanda a Constituição da República Portuguesa, será a de coordenação e apoio à acção dos municípios, sem se lhes sobrepor hierarquicamente, como se de um super-poder ou de uma super-câmara se tratasse, com *império* sobre os órgãos do poder local».

Composto e impresso nas oficinas da  
Emp. Litográfica do Sul, S. A. R. L.  
— Vila Real de Santo António —  
1 000 ex. ————— 4/79



**Edição do Autor**