

ZENAIDE AUGUSTO DO ESPÍRITO SANTO CAMBLÉ

**AUTONOMIA DO PODER LOCAL E EXERCÍCIO DA
TUTELA ADMINISTRATIVA DO ESTADO**

Orientador Prof. Luís Cabral de Moncada

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Departamento da Faculdade de Direito**

**Lisboa
2019**

ZENAIDE AUGUSTO DO ESPÍRITO SANTO CAMBLÉ

**AUTONOMIA DO PODER LOCAL E O EXERCÍCIO DA
TUTELA ADMINISTRATIVA DO ESTADO**

Dissertação de Mestrado defendida em provas públicas para obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídico Forenses no Curso de Mestrado em Ciências Jurídico Forenses, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, com o Despacho de Nomeação de Júri n.º 115/2020 com a seguinte composição:

Presidente: Prof. Doutor Domingos Pereira de Sousa

Arguente: Prof. Doutor Francisco António Lucas Ferreira de Almeida

Orientador: Prof. Doutor Luís Solano Cabral de Moncada.

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Departamento da Faculdade de Direito

Lisboa

2019

AGRADECIMENTOS

Embora uma dissertação tenha como característica essencial um trabalho individual, são múltiplos os contributos que não podem e nem devem deixar de ser realçados, nestes termos, apresento os meus sinceros agradecimentos:

- ❖ Ao Professor Doutor Luís Cabral de Moncada, orientador deste trabalho, pela orientação, ajuda e disponibilidade;
- ❖ À minha mãe, pelo encorajamento e amor incondicional;
- ❖ À minha amada filha, pela paciência e compreensão pelas falhas que fui tendo por força das circunstâncias;
- ❖ Aos meus irmãos por todo tipo de apoio prestado;
- ❖ Ao meu marido, pelo amor, compreensão e paciência.

RESUMO

Ao longo dos anos, são diversas as questões que se levantam quanto a real importância do papel das autarquias relativamente ao desenvolvimento do local e a forma como o desempenham. Em Portugal, as autarquias locais são um elemento fundamental da organização do Estado democrático e uma realidade histórica administrativa anterior a Constituição de 1976 e ao liberalismo constitucional.

A autonomia local prevista na Constituição da República Portuguesa não é apenas uma competência administrativa de descentralização, pois refere-se a uma população residente com interesses próprios num delimitado território, exercendo-se poderes políticos em democracia.

A sua constitucionalização como princípio estruturante do Estado do Direito Democrático quebra a hegemonia da administração central no processo de tomada de decisões administrativas sobre as questões mais específicas e pertinentes da vida local, delimitando de forma clara o protagonismo entre aquela e a administração local, as fronteiras entre o nacional e local, sem gerar um clima de conflitualidade ou tensão entre ambas.

O Estado exerce a tutela administrativa com o intuito de assegurar o cumprimento da lei pelos órgãos autárquicos.

Pretende-se com este trabalho demonstrar que o exercício da tutela administrativa sobre autarquias locais, dentro dos limites legalmente estabelecidos, em nada contende com o princípio da autonomia local.

Palavras – chaves: Poder local, Autonomia local, Autarquias locais, Tutela Administrativa, Direito comparado S. Tomé e Príncipe.

ABSTRACT

Over the years, questions have arisen as to the real importance of the role of local authorities in local development and the way in which they play it. In Portugal, local authorities are a fundamental element of democratic state organization and an administrative historical reality prior to the 1976 Constitution and constitutional liberalism.

The local autonomy provided for in the Constitution of the Portuguese Republic is not only an administrative competence of decentralization, as it refers to a resident population with its own interests in a delimited territory, exercising political powers in democracy.

Its constitutionalization as a structuring principle of the rule of democratic law breaks the hegemony of the central administration in the process of making administrative decisions on the most specific and pertinent issues of local life, clearly delimiting the protagonism between that and the local administration, the borders. between the national and the local, without generating a climate of conflict or tension between them.

Keywords: Local Government, Local Autonomy, Local Authorities, Administrative Guardianship, Comparative Law, S. Tomé e Príncipe.

LISTA DE SIGLAS OU ABREVIATURAS

CPR – Constituição da República Portuguesa;

LAL - Lei da Autarquia Local;

LRATA – Lei de Reorganização da Administração Territorial Autárquica;

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos;

CPA – Código de Procedimento Administrativo;

DL – Decreto-lei;

LFL – Lei das Finanças Locais;

PGR – Procuradoria Geral da República;

RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais;

ROC – Revisor Oficial de Contas;

RFA – República Federal da Alemanha;

CEAL – Carta Europeia da Autonomia Local;

IGF – Inspeção Geral das Finanças;

TC- Tribunal Constitucional;

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions (Organização Internacional de Instituições Superiores de Controlo Externo das Finanças Públicas);

TC - Tribunal de Contas;

LOPTC – Lei de Organização e Processos do Tribunal de Contas;

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia;

UE – União Europeia

LQRA – Lei Quadro das Regiões Administrativas;

LCRA – Lei de Criação das Regiões Administrativas;

CCDR – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	2
RESUMO.....	3
Abstract.....	4
Lista de siglas ou abreviaturas.....	5
Índice	6
INTRODUÇÃO	9
PARTE I – A AUTONOMIA DO PODER LOCAL	11
CAPÍTULO I - CARATERIZAÇÃO DO PODER LOCAL	12
1.1. Evolução Histórica do Poder Local	12
1.1.1. Da Alta Idade Média à Revolução Liberal	12
1.1.2. Do Liberalismo à Revolução Republicana.....	13
1.1.3. Da Primeira Republica à Revolução de 1926 / Constituição de 1933	14
1.1.4. Do Estado Novo à Revolução de Abril/ Constituição de 1976....	15
1.2. Definição do Poder local	17
1.3. O princípio constitucional da descentralização.....	20
CAPÍTULO II – A ORGANIZAÇÃO DO PODER LOCAL	27
2.1. As Autarquias Locais.....	27
2.2. Espécies de autarquias locais	30
2.2.1. A freguesia como autarquia básica da organização do poder local	31
2.2.2. O município como principal paradigma da organização territorial autárquica	32
2.3. O município como escalão de administração territorial comum nos países europeus	33
2.3.1. Inglaterra.....	33
2.3.2. Alemanha	34
2.3.3. França	35
2.4. A Região Administrativa como autarquia supramunicipal.....	35
CAPÍTULO III – O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA LOCAL	38
3.1. A autonomia local como principio da organização administrativa do Estado	38
3.2. Limites da autonomia local	41

3.2.1.	Legalidade.....	42
3.2.2.	Unidade e indivisibilidade do Estado.....	47
3.2.3.	Tutela administrativa.....	49
3.3.	Principais manifestações da autonomia local	51
3.3.1.	Autonomia normativa ou regulamentar	51
3.3.2.	Autonomia financeira	53
3.3.3.	Autonomia administrativa.....	56
CAPÍTULO IV- QUADRO DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DAS AUTARQUIAS LOCAL		58
4.1.	Enquadramento jurídico-constitucional das atribuições e competências das autarquias locais	58
4.2.	O presidente da câmara como órgão representativo singular do município: o silêncio da constituição e da lei.	65
4.3.	A problemática da composição mista da assembleia municipal: membros eleitos e por inerência	67
PARTE II- A TUTELA ADMINISTRATIVA SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS		68
CAPÍTULO V – ENQUADRAMENTO TEÓRICO		69
5.1.	Conceito de tutela administrativa, Diversidade de opiniões.....	69
5.2.	A tutela como poder de controlo	71
5.3.	A tutela da legalidade e de mérito.....	72
5.4.	A titularidade da tutela e formas de exercício	73
5.5.	O inquérito e a problemática das denúncias anónimas	74
5.6.	Os limites da tutela	75
5.7.	Tutela sobre as autarquias locais.....	76
5.8.	A doutrina e a admissibilidade da tutela substitutiva	80
5.9.	Tutela administrativa sobre as pessoas coletivas privadas: em especial as pessoas coletivas de utilidade pública	83
5.10.	A administração municipal indireta: uma fuga à tutela administrativa?	85
CAPÍTULO VI – A JURISDICIONALIZAÇÃO DA TUTELA.....		89
6.1.	A tutela como função administrativa.....	89
6.2.	A jurisdicionalização da tutela	90
6.3.	A equidistância dos tribunais em relação ao regime sancionatório tutelar	95
CAPÍTULO VII – INDERROGABILIDADE DA TUTELA		97

7.1. Condicionantes da eficácia da tutela.....	97
7.2. Os perigos resultantes da extinção da tutela	98
7.3. Posição adotada.....	99
CAPITULO VIII - O CONTROLO FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS PELO	
TRIBUNAL DE CONTAS.....	102
8.1. As competências do Tribunal de contas em matéria de fiscalização prévia e sucessiva das autarquias locais	102
8.2. A problemática da eficácia das recomendações do Tribunal de Contas	108
 PARTE III - DIREITO COMPARADO	111
CAPÍTULO IX – O PODER LOCAL EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE.....	112
9.1. Desenvolvimento histórico e constitucional.....	112
9.1.1. O poder local na Constituição de 1990	113
9.2. O conceito da autonomia local na Lei 10/2005.....	114
CAPÍTULO X - A TUTELA ADMINISTRATIVA A LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA	
DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE05	117
10.1. Considerações gerais	117
 CONCLUSÕES FINAIS.....	119
BIBLIOGRAFIA CITADA	123
BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA	127
LEGISLAÇÕES	129
JURISPRUDÊNCIAS.....	130

INTRODUÇÃO

Desde há séculos, que a organização do poder político se confronta com a questão da regulação do governo das comunidades locais por órgãos próprios, delas diretamente emanados e perante elas responsáveis. O autogoverno local foi tendo diferentes configurações jurídicos-institucionais e a sua relação com o Estado assumiu contornos distintos ao longo do tempo.

É objetivo deste trabalho demonstrar que, o Estado é a única entidade com poderes para definir as suas próprias competências e regular as formas do seu exercício e das restantes pessoas coletivas públicas que exercem poderes no seu território. Nestes termos, o Poder Local não seria exceção a regra, pelo que o Estado detém prerrogativas de regular e controlar a validade da atuação das autarquias locais no respeito pela legalidade, de forma que a autonomia conferida as autarquias locais não ponham em risco a preservação da unidade nacional.

A Constituição da República de 1976 consagrou, logo na sua versão originária, o conceito do Poder Local dotado de autonomia administrativa e financeira face ao Estado. Mas a constitucionalização da autonomia local não subtraiu as autarquias do âmbito dos poderes de regulação e tutela do Estado unitário em que vivemos, nem as excluiu da própria organização do Estado, em sentido amplo. Como elementos da organização democrática do Estado (primitivo artigo 237.º, n.º 1, da C.R.P.), as autarquias locais refletem na sua articulação e funcionamento o «modelo de Estado» e o paradigma da sua relação com a sociedade.

Esta dissertação tem por objeto de estudo a autonomia do poder local e o exercício da tutela administrativa do Estado, que são concebidas como duas manifestações dicotómicas da descentralização: por um lado, a autonomia é vista como manifestação de aprofundamento da democracia local e legitimação da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões sobre questões de natureza local e um forte potenciador da justaposição de interesses individuais e coletivos, e por outro, a tutela administrativa é encarada como limite à liberdade e legitimidade de atuação das autarquias locais, através da imposição de medidas tutelares restritivas da autonomia local.

Se a tutela administrativa, por força da constituição e da lei, assenta no pressuposto fundamental da verificação da conformidade legal de atuação das autarquias locais, não faz sentido o recenseamento de outras fórmulas de tutela tendencialmente redutoras do espaço de autonomia local.

A problemática que se levanta, é justamente saber onde começa e onde termina a tutela administrativa e procurar compreender a estrutura do poder tutelar e a sua finalidade, isto é, um ponto essencial para se saber onde começa e onde finda a constitucionalidade de

certas normas limitativas da ação municipal. Outra questão fulcral, é saber também, até onde vai intervenção do Estado sobre as autarquias locais, até onde pode assistir-se ao esvaziamento do poder tutelar.

Das considerações acima expendidas e na observância da norma da American Psychological Association (APA), a presente dissertação tem como base fundamental a pesquisa bibliográfica e documental através da análise teórica do vasto acervo doutrinário científico, constitucional e jurisprudencial disponível. No que diz respeito a estrutura, nesta investigação identificam-se três partes distintas a saber:

Na primeira parte, encetar-se-á breve digressão histórico-dogmático do poder local e os seus desenvolvimentos ulteriores até aos nossos dias, tendo como escopo principal de promover o desenvolvimento sócio – económico local, bem como a participação dos cidadãos na manifestação da sua própria vontade e a forma de a prosseguir perante poderes estaduais. A existência de autarquias locais, no quadro da organização democrática do Estado, é aqui destacada com especial atenção, como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos e que prosseguem interesses próprios das populações respetivas.

No que toca ao município, este ocupa um lugar de destaque como principal modelo de organização territorial autárquica, pelo extraordinário trabalho que tem desenvolvido ao longo da história em prol do bem-estar das populações locais, isto, no quadro do princípio da tipicidade constitucional das autarquias locais, nos termos do artigo 236.º da Constituição da República Portuguesa.

Outro ponto importante será o enquadramento do princípio constitucional da autonomia local como um dos princípios estruturantes da organização administrativa do Estado democrático descentralizado, na base do qual é atribuída aos órgãos das autarquias locais a capacidade de decisão sobre os assuntos de interesse próprio dos cidadãos em vários domínios.

Na segunda parte abordar-se-á questões sobre a relação entre o Estado e as autarquias locais, através do exercício da tutela administrativa, no quadro da autonomia de que estas gozam perante os poderes estaduais, sem prejuízo das controvérsias normalmente abrangidas em torno desta matéria complexa.

Na terceira parte deste trabalho expor-se-á com particular relevo comparatístico a problemática do poder local e o correspondente exercício da tutela administrativa em São Tomé e Príncipe, tomando como matriz de inspiração o ordenamento jurídico e a experiência acumulada por Portugal e outros países de democracia mais avançada sobre esta matéria.

Finalmente, apresentar-se-á conclusões finais das análises efetuadas ao longo da presente dissertação.

PARTE I – A AUTONOMIA DO PODER LOCAL

CAPÍTULO I - CARATERIZAÇÃO DO PODER LOCAL

1.1. Evolução Histórica do Poder Local

Evolução Histórica do Poder Local

Qualquer abordagem científica a uma determinada instituição requer uma demanda pelo seu passado, pela sua história. Há que procurar saber o papel e a função por esta desempenhada nos vários momentos ao longo do Tempo.

Desta feita adaptaremos a quatro períodos importantes:

- Da alta Idade Média à Revolução Liberal;
- Do Liberalismo à Revolução Republicana;
- Da Primeira República à Revolução de 1926/ Constituição de 1933
- Do Estado Novo à Revolução de Abril/ Constituição de 1976.

1.1.1. Da Alta Idade Média à Revolução Liberal

O município medieval é entendido tradicionalmente como uma assembleia de homens livres que se reúnem para decidir os assuntos relevantes da sua vida em comum numa determinada comunidade. É essa assembleia com autoridade própria o principal fator identitário e diferenciador do município medieval.

Só há conselhos ou municípios onde haja homens livres, isto é, que não se encontram pessoalmente dependente de um senhor, e ainda esses mesmos homens têm de pertencer o mesmo espaço geográfico, ou seja, vizinhos.

O município medieval era um espaço de liberdade mitigada numa sociedade senhorial, onde cada habitante era individualmente livre, mas coletivamente súbdita de um senhor, respondendo assim solidariamente pelas obrigações da coletividade, do município.

O conselho medieval era ainda uma comunidade autónoma.

Este período era caracterizado pela ausência de um Estado, de um qualquer poder centralizado. Com o fim do Império Romano, com as posteriores invasões germânicas seguidas finalmente pelas Reconquistas Cristãs, passamos a ter um poder fragmentado, onde há ausência de um grande poder central, portanto, cada comunidade era obrigada a resolver por ela própria todos os seus problemas.

Assim a primeira função de um conselho medieval era a aplicação de justiça aos seus habitantes. As leis aplicáveis eram emanadas da comunidade e não por um poder exterior, sendo aquele fruto das suas tradições e costumes. Era ainda à comunidade municipal, nos primórdios do municipalismo medieval, que escolhia por eleição os seus juizes e julgava os seus pleitos.

Outra função do conselho medieval é a que hoje chamamos de função administrativa, onde competia o município gerir a vida coletiva local.

Essa função administrativa compreendia a gestão de tarefas relacionadas com os pastos e as águas comuns, a gestão dos mercados, as questões sanitárias, ajudas mútuas na lavoura ou ainda policiamento. Era também responsável pelo governo económico local.

O conselho não permanecerá uma realidade estática, presas as suas características originais, terá de se confrontar com outros poderes, nomeadamente senhorial e o real. O conselho será utilizado por estes nas suas lutas pelo reforço do poder, pelo reforço das áreas de influências de um em detrimento do outro.

O município medieval vai, contudo, sofrendo um processo de perda progressiva de autonomia ao longo do período aqui considerado, uma perda de autonomia, por força de um poder real cada vez mais onnipotente, que progressivamente vai centralizando nas suas mãos o domínio do reino, limitando não só a autonomia do município, como também, a esfera de influência da grande nobreza senhorial.

Embora este seja um período muito interessante, mas faltou aqui um fato essencial que é a formação do Estado moderno, fortemente centralizado político-administrativamente, que vai resistir ao impacto da Revolução Francesa (de 1789), ainda que a legitimidade do poder se desloque do monarca-soberano para a nação-soberana. O que significa que, é exatamente a partir do modo como se vão estabelecer as relações entre o Estado legitimado pela soberania do povo e os municípios e outros entes públicos territoriais representativos das comunidades locais que vai surgir a autonomia local que chegou aos nossos dias. Pelo que esta situação pouco tem que ver com o municipalismo da Idade Média exatamente pela falta de um Estado tal como conhecemos hoje.

O Liberalismo surgiu em 1820 e ficou caracterizado por um período inicial de forte instabilidade com constantes avanços e recuos.

1.1.2. Do Liberalismo à Revolução Republicana

O Liberalismo trouxe consigo a reforma administrativa do Estado, em particular no que toca ao ordenamento do território com a reorganização municipal.

Assim o país foi integralmente dividido em distritos, cada qual englobando certo número de conselhos. Em cada distrito o Governo estaria representado por administradores gerais régias, enquanto os conselhos elegiam os seus representantes a uma Junta de Paróquias administrativa que funcionava junto dos administradores.

Todavia, a contrarrevolução de 1823 que se seguiu logo no ano seguinte acabou por decretar fim dessas mesmas reformas antes de puderem ser levadas da letra do papel à prática. Pouco tempo depois inicia-se uma guerra civil entre absolutistas e liberais em 1832,

que terminou em 1934 com a vitória dos liberais e o restabelecimento da Carta Constitucional de 1826. Em face da forte turbulência política que se instalou nos primeiros anos do liberalismo constitucional com lutas fratricidas pelo poder, só em 1832 é que fica desenhado o esboço daquilo que iria dar forma à Portugal moderno pelas mãos de Mouzinho da Silveira.

Desta feita, Portugal ficou dividido em províncias, comarcas e conselhos, sendo todas de nomeação régias.

Como tal, as províncias seriam governadas por prefeitos, as comarcas por um subprefeito e os conselhos estariam a cargo de um provedor. Cada um destes funcionários seria coadjuvados por corpos coletivos, indiretamente eleitos pela população. Estávamos perante um formato administrativo claramente centralizador e que concedia amplos poderes aos representantes do Governo.

Depois de várias tentativas de correção da legislação, o código administrativo de 1879, da autoria de Rodrigues Sampaio, é marcadamente pró-autonomia local, retirando ao Governo a maior parte dos poderes de inspeção e supervisão. Doze anos depois e com posteriores alterações, o centralismo regressa pelo punho de José Luciano de Castro com a extinção das juntas gerais dos distritos.

Os códigos de 1895 e 1896 vão pelo mesmo caminho de reforçar o poder central face à autonomia local, em particular no que diz respeito aos distritos e aos conselhos.

No plano dos conselhos e dos distritos eram estes grupos que asseguravam a mediação entre o poder local e o poder central e que, sobretudo, superintendiam na distribuição de serviços e bens junto dos restantes membros de cada comunidade.

O Estado moderno constituído pelo liberalismo e pela monarquia constitucional era essencialmente, não um Estado de cidadãos livres com capacidades de participação e intervenção política, mas um Estado de elites (rurais e urbanas) e das classes médias das vilas e cidades. Com esse Estado chegamos a República.

1.1.3. Da Primeira Republica à Revolução de 1926 / Constituição de 1933

A implantação da República, em 5 de outubro de 1910, veio provocar importantes mudanças na administração local no sentido de uma maior descentralização. Em 13 de outubro do mesmo ano, publicou-se um decreto que repunha em vigor, embora parcialmente, o Código Administrativo de 1878, considerado mais de acordo com ideário republicano de descentralização, enquanto não fosse publicado um código administrativo elaborado de harmonia com o regime e princípios republicanos. Posteriormente, foi publicada a Constituição de 1911, que continha as bases da administração local dentro das ideias descentralizadoras da República. Pelo que estas bases estabeleciam, assim, em sede constitucional, uma autêntica autonomia local e, particularmente, a autonomia municipal. Só em 1913, como se

disse, foi publicada legislação administrativa de acordo com as bases da Constituição de 1911. Dada a instabilidade política própria da I República, não foi o anunciado e desejado código administrativo, mas apenas uma lei reguladora da organização, funcionamento, competência e atribuições dos corpos administrativos (Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913).

Mas a letra da lei nem sempre foi levada à prática, sendo que a instrumentalização dos funcionários locais para fins partidários foi uma constante. Neste sentido, Brito Camacho sustenta a este respeito que, por um vício que vem de tempos imemoriais, os governadores civis, funcionários do Estado são pessoas do ministro que os nomeia e que deles, por via de regra, só exige bons serviços partidários por sua vez, os administradores do conselho, escolhidos pelos governadores civis, são também agentes de política partidária. É de referir que a vida municipal, na I República, acompanhou os problemas de instabilidade deste período da nossa história.

A Constituição de 1933, saída do movimento militar de 28 de maio de 1926 vai impulsionar em sentido contrário ao avanço descentralizador, pelo menos no plano legislativo, dão pela Constituição de 1911.

1.1.4. Do Estado Novo à Revolução de Abril/ Constituição de 1976

Com o Estado Novo regressa-se a filosofia centralizadora, onde os municípios transformam-se em administração indireta do Estado central, fruto da doutrina autoritária e tendencialmente controladora do novo regime. No Estado Novo não se podia falar nem em Poder Local, nem em autonomia municipal, muito menos em democracia Local. As autarquias locais, de facto, não eram uma verdadeira administração autónoma, mas sim uma espécie de administração indireta territorial feita através de pseudo -autarquias locais.

As características fundamentais da administração local autárquica no Estado Novo eram:

Primeiro, prevalecia uma conceção organicista e corporativista das autarquias locais. Ao nível da organização do Estado Central, Salazar foi obrigado a fazer um compromisso entre o corporativismo e os princípios do governo representativo, pelo que a Camara Corporativa nunca passou de órgão auxiliar da Assembleia Nacional, esta supostamente eleita de acordo com paradigma do sistema representativo, ou seja, com base em eleições por voto individual e na representação abstrata da coletividade dos cidadãos. Já no caso da Administração autárquica, aí não houve compromisso, tendo vingado uma pura conceção corporativista.

Autarquias locais não eram constituídos pelas pessoas, como cidadãos nem como indivíduos, antes eram compostos por grupos e organismos sociais. A freguesia não era um conjunto de indivíduos, mas antes um conjunto de famílias. O município era uma agregação

de municípios, portanto, era uma concepção organicista das autarquias locais, em consonância com os dogmas corporativistas. Aí havia noções deliberadamente proscritas, como indivíduos e os cidadãos. O grande ausente era de facto o cidadão, noção que faz parte integrante e irrenunciável da construção do Estado representativo moderno.

A segunda grande característica das autarquias locais no Estado Novo era a total ausência da democracia. Não havia eleições, pura e simplesmente. Nenhum órgão era genuinamente eleito em termos de eleições pelos cidadãos. Só a junta de freguesia saía de umas eleições, nas quais participavam, porém, não os cidadãos, mas sim os «chefes de família». O elemento constituinte da freguesia eram as famílias, representadas obviamente pelo seu chefe. Na maior parte dos casos, tratava-se do marido, uma vez que o código civil lhe atribuía a chefia da família.

Ao nível do município, nenhum órgão municipal era diretamente eleito. Havia um conselho municipal como expressão da “democracia orgânica”, composto por representantes das freguesias, das misericórdias, dos organismos corporativos, incluindo os grémios, os sindicatos oficiais, as ordens profissionais, as casas do povo, etc. E a câmara municipal também não era eleita. Os vereadores eram designados pelo referido conselho municipal e os presidentes das câmaras municipais eram designados livremente pelo Governo por intermédio do Ministro do Interior. Ou seja, uma total ausência da democracia local.

Por outro lado, as dependências financeiras das autarquias locais eram enormes. Os municípios tinham receitas próprias, inclusive receitas fiscais próprias, incluindo os adicionais aos impostos do Estado, bem como o imposto de trabalho (um imposto tradicional que existiu até ao fim do Estado novo), imposto de espetáculo, o imposto de turismo (no caso dos municípios com “zonas de turismo”). Simplesmente, as receitas próprias eram relativamente reduzidas e os municípios dependiam essencialmente das comparticipações do Estado para levar a cabo a maior parte do seu investimento. Não era apenas a escassez das fontes tributárias próprias que limitava a autonomia financeira dos municípios, mas também as limitações de recurso ao crédito. Ora, como sabemos, não existe verdadeira descentralização sem uma substancial autonomia financeira.

No que diz respeito a tutela administrativa sobre as autarquias locais era altamente invasiva e intrusiva. As principais decisões dos municípios careciam de autorização do Governo, fosse do ministro do interior, do ministro das Finanças, ou de outros ministros, dependendo dos temas das decisões municipais mais importantes. E havia também a possibilidade, em muitos casos de dissolução dos órgãos das autarquias locais por decisão governamental. Em consequência da dissolução havia ainda a faculdade de impor um “regime de tutela”, que consistia em substituir os órgãos próprios das autarquias locais por uma

comissão administrativa, nomeada pelo Governo, que, pura e simplesmente, tomava conta dos municípios enquanto durasse o dito regime de exceção.

Regime esse que há de vigorar por quase 50 anos, até a revolução de abril de 1974. A transição para um regime democrático e as profundas alterações políticas vão ter reflexos na estrutura da administração municipal, em especial com a consagração constitucional de uma ampla e inequívoca autonomia¹.

Em 12 de dezembro de 1976 realizavam-se, de acordo com o Decreto-Lei n.º 01-B/76, de 29 de setembro, eleições para os municípios e para as freguesias, sendo chamados a votar todos os cidadãos portugueses maiores de 18 anos independentemente do sexo e, em 1977, é publicada a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, sobre as atribuições das autarquias locais, composição e competências dos respetivos órgãos, iniciando assim, o atual período de administração local autónoma.

Em síntese, o município sofreu, como tivemos a oportunidade de ver, dificuldades diversas ao longo dos séculos XIX e XX, mas nunca foi posta em causa a sua existência e sempre lhes foram confiadas as principais tarefas de administração local. Pelo que podemos afirmar que o município foi e continua sendo a principal estrutura da nossa administração local.

1.2. Definição do Poder local

O Poder Local em Portugal nasceu de um vasto movimento de raiz popular que abalou as antigas estruturas municipais da ditadura. Foi sob impulso de um forte movimento social, espontâneo e anárquico, de participação cívica e política contra o centralismo e em prol da autonomia local que nasce o Poder local.

A nossa Constituição trata esta matéria no título VIII da parte III, que se chama precisamente Poder Local. Mas há que se ter em atenção que a expressão poder local não é sinónima de administração local autárquica, nem da autarquia local. Isto porque, pode haver autarquias locais e não haver poder local. Desde logo, se elas não beneficiam de descentralização política, ou seja, se não forem livremente eleitos os membros dos seus órgãos representativos. Mas mesmo que verifiquem os dois fatores (descentralização jurídica e política²) isso não significa que exista poder local.

Segundo Freitas do Amaral:

“Só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira: isto é, quando forem suficientemente largas as suas

¹ Oliveira, A.C. (1993). Direito das Autarquias Locais. Coimbra: Editora, pp. 11-38.

² Sobre a noção de descentralização jurídica e política, cfr. Amaral, D. F. (2008) Curso de Direito Administrativo, (Vol.1, 3.ª ed.) p. 486.

atribuições e competências, quando forem dotadas dos meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes e quando não forem excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central (Amaral, 1986, p.422).

Falar da autonomia local implica necessariamente fazer uma abordagem, ainda que sintética, acerca das múltiplas facetas estruturantes do poder local, como principal manifestação do princípio democrático e da descentralização administrativa acolhidos na Constituição da República, como atrás ficou descrito.

Convém sublinhar que não se afigura nada simples a busca de uma definição unívoca sobre o poder local devido ao acervo de opiniões formuladas no panorama doutrinal. De qualquer modo, não podemos deixar de mencionar os autores e as tendências existentes sobre esta matéria, dentro dos quais é possível descortinar uma relativa coincidência de opções em alguns aspetos e divergências noutras.

O poder local reveste várias significações, o que faz dela uma palavra polissémica, não se bastando de uma única referência.

Cronologicamente as raízes do poder local remontam a antiguidade desde o império romano á Grécia antiga, através de diversas formas da sua manifestação. O seu desenvolvimento não decorreu de forma linear ao longo da história. Na Antiga Grécia, o poder de participação dos cidadãos era exercido por via da democracia direta. Na atualidade esse processo vem sendo exclusivamente exercido por intermédio da democracia representativa.

O objetivo essencial do poder local, consiste em assegurar o desenvolvimento socioeconómico local, permitindo a participação dos cidadãos na manifestação da sua própria vontade e a forma de a prosseguir perante os poderes estaduais.

A relevância que desempenha no contexto político-constitucional e socioeconómico é reconhecida por diversos autores e para alguns dos quais constitui, segundo Sousa, uma “janela para o grito de liberdade das populações e o motor de desenvolvimento dos seus países” (Sousa, 1993,p.94-95), isto é, para haver desenvolvimento tem de existir um poder local vigoroso, pois o desenvolvimento não pode ser confinado aos grandes centros urbanos.

Miranda, por seu lado, entende que, a inserção do poder local no âmbito do poder político, a Constituição, “pretende impregna-lo de um relevo mais rico e mais sólido do que aquele que tinham tido em qualquer momento do passado das autarquias.” (Miranda, 2014, p. 235). Para este autor, estas foram deslocadas da mera instância administrativa para a instância política e para a direta subordinação aos princípios e preceitos constitucionais. Conforme afirma Montalvo, “a natureza da política do Poder Local não resulta apenas da hermenêutica do texto constitucional. Esta nova característica dos municípios resulta da

autonomia que lhes é atribuída, em especial, nas suas formas de autoadministração e autodeterminação”. (Montalvo, 2003, p.201).

Na esteira de Oliveira:

” O conceito de poder local salienta a existência ao nível das comunidades locais, de um poder que se afirma e limita o poder central, chamando a atenção para outros centros de poder a nível territorial. É neste sentido uma “manifestação moderna” do princípio de separação dos poderes em sentido vertical.” (Oliveira, 2005; p.18-19.)

O poder central e o poder local são destarte duas realidades coexistentes dentro do mesmo Estado, portanto são manifestações inerentes a um mesmo Estado, embora dotados de significações diferentes no âmbito das suas atribuições e competências específicas.

Segundo Monteiro:

“Expressão local remete para um espaço físico ou comunicacional, mas de amplitude variável, dado que se recorta sempre em função das suas relações com outro referente geral ou central”. Nos textos das ciências, “ centros” e “ periferias” são expressões que se vulgarizaram para designar, não tanto espaços geográficos circunscritos, quanto por um lado, “ a zona central”, onde se definem os símbolos, valores e crenças “ que governam a sociedade”, e, por outro, as grandes massas da população que se encontram mais ou menos distanciados desse centro. Realidade que, não sendo de raiz, acaba na maior parte das sociedades antigas por ter uma clara tradução na geografia, constituindo assim, palavras de uso corrente” (Monteiro, 1996; p. 25).

Contudo, Oliveira sintetiza o conceito de local como:

“Uma porção de território, dotadas de casas e terras de que os seus habitantes fazem uso para garantir a sua sobrevivência e segurança coletiva. É a esse agrupamento de pessoas que serve de base para a organização administrativa, «turgot» afirma que deve ser-lhe atribuída administração dos seus assuntos particulares «les affaires de chaque village», ou seja, as matérias em que todos os habitantes têm um interesse comum”. (Oliveira, 1998; p.17)

Uma característica comum a todas essas doutrinas é, no Poder Local destacam-se com grande relevo que os interesses das populações passam a ser geridos de forma autónoma pelos próprios “vizinhos”, sugerindo uma organização político-administrativa descentralizada, como um dos pilares do Estado Democrático.

Não é redundante a reafirmação de que o Poder Local assenta no reconhecimento dos princípios constitucionais da descentralização democrática da administração pública e da

autonomia das autarquias locais, o qual desempenha um papel fundamental na promoção do desenvolvimento económico, social e cultural das comunidades locais, tendo em vista a melhoria da sua qualidade de vida e bem-estar.

Subscrevermos a opinião do Professor Diogo Freitas do Amaral, como acima fez-se referência, onde podemos dizer que em Portugal não existe com toda a certeza o Poder Local, isto porque, as competências das autarquias locais são restritas, os meios humanos e técnicos disponíveis são escassos e os recursos financeiros claramente insuficientes, se bem que alguma coisa se tenha feito para aumentar nos últimos anos. Numa palavra: o poder local em Portugal é um objetivo a atingir, não é uma situação adquirida.

1.3. O princípio constitucional da descentralização

Etimologicamente, a palavra “descentralizar” significa tirar do centro e passar para a periferia. A descentralização realiza-se salvaguardada as “tarefas fundamentais”³ e as “incumbências prioritárias”⁴ a cargo do Estado, num contexto de igualdade prestacional de satisfação do bem-estar social.

Vital Moreira, interpretando o sentido do conceito de descentralização presente na Constituição concluirá que, quando o n.º 1 do artigo 6.º da CRP fala em descentralização democrática tem presente as formas que por excelência encaram essa noção: “ a autoadministração territorial (autarquias locais) e autoadministração corporativa (associações públicas) ”, concluindo que o sentido da descentralização constitucionalmente conforme é o da descentralização democrática, apesar de reconhecer ser possível encontrar no texto constitucional outros sentidos para a referida noção, mas serão sempre minoritários no discurso constitucional⁵.

Na Constituição da República Portuguesa Anotada, de Gomes Canotilho & Vital Moreira, reconhecem a presença do conceito de descentralização no sentido de administração autónoma bem como do conceito de descentralização no sentido abrangente que, além daquela, incluiria a administração indireta do Estado. Sendo que a noção restrita estaria presente no n.º 1 do artigo 6.º da CRP e abrangente no n.º 2 do artigo 267.º da CRP⁶.

São de diversa natureza a descentralização territorial e a habitualmente chamada descentralização institucional ou funcional⁷, e inconfundíveis os respetivos regimes jurídicos.

Aplicado à organização administrativa, Oliveira afirma:

³ Cfr. Constituição da República Portuguesa, artigo 9.º.

⁴ Cfr. Constituição da República Portuguesa, artigo 81.º.

⁵ Moreira, V. (1997) Administração Autónoma e Associações Públicas. Coimbra: Editora p.160-161.

⁶ Cfr. Canotilho, J.J.G. & Moreira, V. (2007) Constituição da República Portuguesa Anotada. (Vol. 1, 4ª ed.) Coimbra: Editora, anotação ao artigo 6.º, p. 235.

⁷ Cfr. Por exemplo, Machado, J. B. (1987), Participação e descentralização. p. 8 e segs.; Queiró, A. (1974), Descentralização Administrativa «sub specie iuris», Coimbra.

“ A descentralização é o processo através do qual, reconhecido que não deve imputar apenas à pessoa coletiva estadual a responsabilidade pela direção e prossecução das finalidades que caem no âmbito da Administração pública, se distribuindo essas tarefas por pessoas coletivas ou organizações diferentes do Estado e que se fixa um campo de atuação, territorial ou institucional, mais limitado que o dele.” (Oliveira, 1980, p. 183).

Recorrendo aos ensinamentos do Ilustre Professor Jorge Miranda⁸, este nos esclarece: a descentralização territorial decorre da existência de comunidades definidas em razão de certo território, onde dá satisfação a finalidades «imediatamente políticas», uma vez que, “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” nos termos do artigo 235.º; enquanto a descentralização institucional de funções, visa evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, conforme previsto no n.º 1 do artigo 267.º.

Portanto, a descentralização administrativa é um critério que se reporta à divisão de atribuições entre pessoas coletivas, distinguindo assim da desconcentração na medida em que respeita à repartição de competências por órgão de cada pessoa coletiva. A desconcentração administrativa exige que as competências para a prossecução das atribuições de uma pessoa coletiva sejam repartidas por diversos órgãos. Este princípio está consagrado no n.º 2 do artigo 267.º CRP. A Constituição regula expressamente uma forma de desconcentração (a hierarquia administrativa, d) do artigo 199.º, números 2 e 3 do artigo 271.º CRP) e prevê outra (delegação de poderes, o n.º 2 do artigo 111.º CRP), bem como todas as disposições que se refiram a diversos órgãos da mesma pessoa coletiva pressupõem a desconcentração administrativa. Por exemplo, o artigo 182.º CRP que considera o governo o órgão superior da administração pública, e os números 1 e 2 do artigo 183.º CRP que descrimina os diversos membros, também eles órgãos, que integram ou podem integrar o Governo.

O Estado português está constitucionalmente consagrado como um Estado Unitário. O artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa afasta qualquer ideia do pluralismo estadual como sucede com os estados federais.

A titularidade da soberania é una e indivisível, em que existe apenas um único centro Estadual, sendo que o seu exercício está entregue ao Presidente da República, à Assembleia da República, ao Governo e aos Tribunais, estes designados por órgãos de soberania, conforme o artigo 113.º da C.R.P.

Este princípio de Estado Unitário pressupõe outros quatro princípios que o limitam, mas não o contrariam, onde devem ser encarados como qualificativos dessa unidade.

⁸ Miranda, J. (2014), Manual de Direito Constitucional, (Vol. 2, Tomo 3). Coimbra: Editora, p.233.

O artigo 6.º da C.R.P os enumera de seguinte forma:

- A) Princípio da autonomia insular;
- B) Princípio da subsidiariedade;
- C) Princípio da autonomia local e o princípio da descentralização democrática da administração pública.

Em primeiro lugar trata-se de uma opção constitucional, onde a descentralização é concebida como um instrumento destinado a fazer vingar e atuar a própria democracia, entendida no sentido de direito à participação dos interessados no exercício da função administrativa, e em segundo, porque, posto ao serviço da democracia participativa, o princípio da descentralização se traduz no reconhecimento de que as necessidades coletivas surgidas no seio de substratos territoriais ou pessoas diferentes do Estado devem ser satisfeitas pelos próprios interessados, através de órgãos por eles eleitos. Neste contexto, a forma mais vinculada é a autarquia de base territorial.

Na perspetiva dos princípios constitucionais que enformam o poder local, o quadro fica completo com a compreensão e análise do princípio da autonomia local, pois é à luz deste princípio que a descentralização se materializa e, ganha consistência.

A descentralização apresenta-se como um ímpeto constitucional mais notório no sentido de uma repartição do poder entre o Estado e os municípios. Ela importa, no sentido amplo, a partilha com outras pessoas coletiva públicas ⁹ no exercício das funções do estado que se mostram partilháveis: a administrativa, a política e a legislativa, conquanto estas últimas, apenas em prol das regiões autónomas. Nesta medida, os municípios beneficiam de um dever de partilha da função administrativa (n.º 1, artigo 237.º), tratando-se, no seu caso, como no dos demais de partilha com expressão territorial, de descentralização em sentido próprio¹⁰.

Conforme afirma Moreira:

” O princípio da descentralização administrativa não deve confundir com a desconcentração administrativa da administração direta do Estado. A descentralização exige a separação de certos domínios de administração pública, e a entrega a unidades autónomas (« institutos públicos»), dotadas de órgãos próprios, constituindo aquilo que se designa genericamente por administração indireta ou medida do Estado, sem prejuízo da tutela e superintendência governamental(cfr.arts.268.º/2 e 202.º/d)”.(Moreira, 1978;p.41)

⁹ No sentido de admitir que também ocorra descentralização em favor de pessoas coletivas privadas que participem no exercício da função administrativa, ver Sousa, M.R.(1994/95) Lições de Direito Administrativo,(vol.1) p. 223.

¹⁰ Sobre a extensão do conceito de descentralização, da sua origem material à sua artificialização, na literatura jurídica francesa, italiana, espanhola, alemã e nacional, ver., por todos, Morreira, V.(1997) Administração autónoma..., cit., pp 150 e segs.

Este princípio de descentralização é um conceito técnico jurídico concernente a organização do Estado, que visa a repartição de funções entre níveis central e local, tendo surgido como forma de combater a centralização. Mas pode haver descentralização em sentido jurídico e não haver descentralização em sentido político. Foi o que sucedeu em Portugal em 1933, onde havia autarquias locais, que eram pessoas coletivas distintas do Estado, mas não havia descentralização em sentido político, porque elas eram dirigidas por Presidentes da Câmara nomeados pelo Governo, e não por magistrados eleitos pelas populações.

A centralização é uma forma de atuação em que todas as funções administrativas estão acometidas à uma única pessoa coletiva pública: o Estado, que as conduz e implementa através da chamada administração central e direta. Em Portugal, a centralização é uma característica da administração desde o século XIX, durante o Estado Novo, verifica-se até um aumento.

Na ótica de Caetano:

“Há descentralização administrativa quando certos interesses locais são atribuídos a pessoas coletivas territoriais cujos órgãos são dotados de sujeitos à fiscalização da legalidade dos seus atos pelos tribunais”. (Caetano, 2013, p. 249).

Já Machado refere:

“Descentralização administrativa operada pela devolução de poderes há que distinguir ainda a descentralização territorial em coletividades territoriais autónomas, que muitos consideram ser única e verdadeira descentralização. Esta descentralização corporiza-se nas autarquias locais (...) assinalando, por outro lado, que há 3 elementos de descentralização: “a) o reconhecimento pelo Estado de coletividades humanas baseadas na solidariedade de interesses; b) a gestão desses interesses por órgãos eleitos emanados das coletividades; c) o controlo administrativo sobre esses órgãos, exercido pelo Estado.” (Machado, 1987; p. 5)

Ao passo que, Moncada afirma:

” A noção de descentralização administrativas, se aplicada aos entes autárquicos, implica, como é sabido, não só a transferência para as Autarquias Locais de atribuições estatais (e não só de mera competência) de natureza local (devolução na terminologia dos Autores britânicos), mas também o reconhecimento a seu favor de atribuições delas próprias, por essência autárquicas, em consonância com o reconhecimento de uma categoria de interesses locais, distinto dos nacionais.” (Moncada, 2000, p.193).

A ideia que fica subjacente a isso é que ninguém melhor do que a própria população local está em condições de poder determinar de forma realista as suas expectativas e necessidades e definir o horizonte temporal adequado para a sua realização, de acordo as potencialidades e os recursos localmente disponíveis. É a verdadeira afirmação ou aprofundamento do processo de construção do princípio constitucional do Estado democrático.

É importante dizer que, relativamente as formas, cumpre realçar que a descentralização tanto pode ser institucional, associativa e territorial.¹¹

A descentralização institucional pressupõe a existência dos institutos públicos; a descentralização associativa traduz-se na existência de associações públicas; a descentralização territorial promove a existência de autarquias locais, sendo esta a que maior referência apela para o presente trabalho.

Apesar dessa diferenciação a noção de descentralização continuará a englobar também a noção de administração indireta¹², ainda que boa parte da doutrina faça questão em distinguir a noção ampla de descentralização administrativa da noção verdadeira ou estrita.

No que diz respeito aos graus de descentralização, Freitas de Amaral destaca alguns pontos:

- a) Atribuição de funções a entidades privadas mediante a privatização, concessão ou gestão;
- b) Atribuição de funções administrativas a entidades públicas e personalidade jurídica do direito público;
- c) Atribuição de funções administrativas a entidades públicas e personalidade jurídica do direito público e autonomia administrativa;
- d) Atribuição de funções administrativas a entidades públicas e personalidade jurídica do direito público, autonomia local e financeira;
- e) Atribuição de funções administrativas a entidades públicas e personalidade jurídica do direito público, autonomia local, autonomia financeira e poderes regulamentares.

Na visão deste mesmo autor os limites à descentralização se concretizam em três situações:

- a) Limites a todos os poderes das entidades descentralizadas;
- b) Limites a quantidade de poderes transferíveis para as entidades descentralizadas;

¹¹ Cfr. Amaral, D. F. (2008) Curso do Direito Administrativo. (Vol.1, 3ª ed.) Coimbra: Almedina, p. 878.

¹² Cfr. Sousa, M. R. & Matos, A. S. (2008) Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais. (Vol. 1, 3ª ed.) Alfragide: Dom Queixote, p. 145.

c) Limites ao exercício dos poderes transferidos, que consubstanciam a tutela administrativa.

Importa referir ainda, que o Direito da União Europeia, por via de cumprimento de obrigações impostas aos Estados-membros, designadamente ao nível da implementação de diretivas e de metas financeiras, tem comportado significativas limitações à descentralização administrativa:

- A) A autonomia regional, a autonomia local e autonomia universitária têm sido amputadas ou expropriadas de poderes decisórios, “devolvidos” ao Estado para fazer face ao cumprimento das obrigações europeias, assistindo-se ainda a uma simultânea emergência de poderes de intervenção ou controlo do Estado;
- B) O princípio da constitucional da subsidiariedade tem funcionado mais como cláusula centrípeta de poderes a favor do Estado do que, em boa verdade, como mecanismo centrífugo de descentralização.

Posto isso, o princípio da descentralização administrativa exige, entre outras coisas, a existencia de atribuições próprias das autarquias (e não apenas delegadas pelo Estado) e a transferência para as autarquias das atribuições estaduais de natureza local. Contudo o princípio constitucional da descentralização administrativa é apenas um critério geral, que não pode por si só fornecer uma delimitação material entre as atribuições estaduais e as atribuições das autarquias (freguesia, minicípio, regiões). Nos termos do artigo 167.º/h da CRP, compete a lei da AR ou decreto-lei autorizado regulamentar esta matéria. No entanto a Constituição é totalmente omissa a esse respeito, salvo a indicação do artigo 65.º n.º 4, respeitante a habitação e urbanismo. Particularmente representativo é o Acórdão n.º432/93, de 13 de Julho¹³ no qual estava em causa “competencias para proceder à emissão de licenças de utilização de habitações” em prossecução de interesses relevantes do ordenamento do território, do urbanismo e da habitação.

O Tribunal Constitucional concluiu no sentido da existência de interesses aos quais o Estado ou a comunidade estadual não seria indiferente – como o ordenamento do território, urbanismo, o ambiente, a promoção habitacional – que concorreriam com as atribuições locais autárquicas e que justificariam uma intervenção estadual.

A tendência assumida em jurisprudência constitucional constante certamente não foi irrelevante ao nível de opções tomadas em sede de revisão constitucional. Com efeito, em domínios que foram repetidamente objetos de atenção jurisprudencial – como ordenamento do território, do urbanismo e da promoção habitacional -, o texto constitucional, na sequência da revisão constitucional de 1997, explicitou claramente a orientação no sentido de que não estamos perante interesses autárquicos “ próprios” ou exclusivos, mas antes perante áreas

¹³ Cfr. [Http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordao/19930432.html](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordao/19930432.html)

de intersecção ou de concorrência entre interesses estaduais e interesses municipais, conforme os n.ºs 2 e 4 do artigo 65.º da Constituição.

Em síntese, para que haja descentralização em sentido próprio ou material, é necessário que se reúnam diferentes requisitos a saber: 1.º - um substrato pessoal coletivo com autonomias e personalidade própria ; 2.º - competências próprias; 3.º - capacidade normativa; 4.º - autonomia financeira. Destarte, para estarmos diante de uma Administração Pública descentralizada, a mesma tem que ser caracterizada, cumulativamente, por determinados requisitos atrás citados. O primeiro diz respeito a uma “ coletividade territorial ou outra dotada de especificidade dentro da coletividade nacional”¹⁴ e, uma administração autónoma infra-estadual, que exerce funções administrativas. O segundo requisito é referente à prossecução de interesses específicos por aquela administração autónoma infra-estadual. O terceiro requisito implica a existência de administração autónoma pelos próprios administradores (auto-governo, auto-normação). Por último, refira-se a plena autonomia da administração autónoma, em relação ao Estado.

¹⁴ Cfr. Oliveira, F. P. & Outros (2018), Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos. AAFDL Editora. P.136.

CAPÍTULO II – A ORGANIZAÇÃO DO PODER LOCAL

2.1. As Autarquias Locais

Na sua raiz etimológica, o termo autarquia significa autossuficiência, independência e característica daquele que se basta por si próprio.

A doutrina sempre reservou às autarquias locais um lugar especial no conjunto da administração indireta do Estado, um lugar que tinha de característico suportar uma menor subordinação das autarquias locais face à organização administrativa central do Estado.

O que levou o Professor Marcelo Caetano¹⁵ a reconhecer às autarquias locais um lugar fora da administração indireta do Estado, pois “as autarquias locais correspondem a substratos cujos interesses próprios existem antes e independentemente do Estado” (Nabais, 2008, p.12).

A autarquia vem a ser concebida como capacidade de uma comunidade para se administrar a si própria, mediante o desenvolvimento de uma atividade com a mesma natureza e eficácia jurídica da atividade administrativa do Estado. Autarquia é sobretudo autarquia das comunidades territoriais locais, isto é, autonomia local, conceito integral e complexo cuja compreensão exige uma análise dos seus traços mais típicos, como sejam os que materializam as ideias de “autonomia normativa”, “autoadministração”, etc.

Para o que aqui nos interessa, a autarquia local – consubstancia toda a riqueza autonómica das comunidades territoriais descentralizadas. Enfim, autonomia local e autarquia local são expressões que se equivalem, expressões sinónimas. Aliás, se alguma diferença há entre essas expressões, ela residirá no fato de a primeira ter uma conotação mais material (autonomia) enquanto a segunda uma conotação mais formal (autarquia).

Para Nabais, opinião, aliás, retomada no Acórdão n.º 361/91, p.384 publicado na II Série, n.º 8, do Diário da República, de 10 de janeiro de 1992):

” As autarquias locais existem não para realizarem interesses gerais da organização central do Estado, mas para prosseguirem os interesses específicos das respetivas populações através dos órgãos próprios – através de órgão cujos titulares são eleitos pelas pessoas residentes ou ligados à respetiva circunscrição territorial autárquica. Realização de interesses próprios (específicos das respetivas coletividades) através de órgãos próprios (eleitos pelos próprios componentes das coletividades), eis o que caracteriza as autarquias locais como administração autónoma (administração não estadual, portanto) ” (Nabais, 1990, p.51).

¹⁵ Caetano, M. (1973), Coimbra Editora: SNI in, Nabais, J. C. (2008), A Autonomia Financeira das Autarquias Locais. Almedina p.12

Alexandrino, define autarquia local como, "a forma específica de organização territorial, na qual uma comunidade de residentes numa circunscrição territorial juridicamente delimitada dentro de um território do Estado prossegue interesses locais, através do exercício de poderes públicos autónomos" (Alexandrino, 2010, p.111-112).

Ao passo que Caupers entendia as autarquias locais como:

"Pessoas coletivas públicas de base territorial correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, que asseguram a prossecução de interesses comuns resultantes da proximidade geográfica, mediante a atividade de órgãos próprios representativos das populações." (Caupers, 2009, p.136).

Independentemente das outras definições doutrinariamente possíveis, como atrás vimos, iremos mais de encontro com a definição constitucional. Assim, a Constituição da República Portuguesa prescreve no seu artigo 235.º que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais e define-as como pessoa coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. Esta norma constitucional garante e impõe a existência de autarquias locais em todo o país e "têm um sentido de garantia institucional, assegurando a existência da administração local autárquica autónoma" (Acórdão n.º 296/2013, n.º 12). As autarquias locais são mais que «mera administração autónoma do Estado», uma vez que concorrem, pela própria existência, para a organização democrática do Estado.

O conceito da autarquia local, comporta quatro elementos essenciais a saber:

a) Território

O território é um elemento essencial e consta da própria definição constitucional de autarquia («pessoas coletivas territoriais»). O território da autarquia permite determinar o conjunto da população que vai ser gerida pelos respetivos órgãos autárquicos, ou seja, a população cujos interesses vão ser prosseguidos por uma determinada autarquia.

Também é o território que delimita o âmbito de atuação dos órgãos autárquicos, dado que só podem exercer as competências que lhes foram atribuídas pela lei dentro do território municipal.

b) O agregado populacional

A população é um elemento básico subjacente a este conceito de autarquia, visto que, em última análise, é a razão de ser da existência da própria autarquia. A autarquia existe para prosseguir interesses que têm como destinatários a população aí residente. Sem as pessoas não havia a necessidade de existirem autarquias.

c) Os interesses comuns

Este ponto, quer significar que as especificidades locais geram um tipo de interesses comuns das populações diverso dos interesses estaduais, originando assim a necessidade de serem também administrados por órgãos diferentes dos estaduais. Neste contexto, nem sempre é fácil distinguir claramente os interesses locais dos interesses nacionais e, por outro lado, existem interesses que são simultaneamente locais e nacionais. Por exemplo, quer o Estado quer as autarquias têm interesses, na habitação e no urbanismo (artigo 65.º da CRP), prescrevendo o n.º 4 deste artigo que, o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território.

Assim sendo, ambos têm interesses nesta área, mas são de índole diversa; há interesses locais de ordenamento e para os atender os órgãos municipais elaboram planos municipais de ordenamento que definem, por exemplo, as estratégias de localização e desenvolvimento das actividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços, os perímetros urbanos, os programas de habitação social; e há interesses nacionais de ordenamento e para prosseguir o Estado elabora planos de ordenamento nacionais em que se definem, por exemplo, as directrizes relativas a conformação do sistema urbano, às redes e as infra-estruturas e equipamentos de interesse nacional. No entanto, é inequívoco que existem interesses locais por natureza, embora também existam interesses nacionais em que a definição e a realização das políticas públicas nacionais implicam a participação e a colaboração das autarquias locais.

d) Órgãos representativos

É importante referir que, as autarquias locais têm órgãos representativos das respectivas populações e são eleitos por essas mesmas populações.

A nossa lei optou - neste âmbito municipal e contrariamente à opção feita a nível da freguesia – pela eleição directa do órgão executivo, o que nos torna num sistema original, dado que a regra é precisamente a contrária.

Na freguesia só a assembleia de freguesia é directamente eleita pelos eleitores, sendo a junta de freguesia composta pelo cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada para a assembleia de freguesia – que será o presidente da junta – e os restantes membros eleitos pela própria assembleia, sob proposta do presidente da junta.

Conforme dimana do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no processo n.º 048349, de 09-01-2002, “ As autarquias locais, como substrato do poder local, são trave fundamental do Estado Português. Espera-se dos autarcas, face aos desideratos funcionais de apego ao interesse público, uma personalidade insuspeita e irrepreensível, no

cumprimento do desígnio da Constituição e das leis, uma atividade conforme aos princípios subjacentes da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade”.

No mesmo sentido, Alexandrino afirma que:

” não há autarquia local sem poderes locais, quer estes sejam entendidos como a concretização, num determinado tipo de ente local, da parcela do poder político que lhe corresponde no sistema, quer sejam entendidos como conjunto de competências, poderes instrumentais e recursos necessários adequados à plena realização das atribuições correspondentes, quer sejam vistos como “capacidade efetiva” de regular e gerir uma parcela importante de assuntos públicos” (Alexandrino, 2010, p. 129).

Portanto, as autarquias locais são importantíssimas no conjunto da economia nacional, cabendo-lhes importantes tarefas em concorrência ou colaboração com o Estado, pelo que hoje é difícil encontrarmos uma competência exclusiva de um só nível de autoridade. Como tal, a autonomia local constitui uma forma de consolidar a democracia e contrabalançar a predominância crescente do poder executivo.

2.2. Espécies de autarquias locais

Falar das espécies das autarquias locais, é mesmo que fazer referências às suas categorias. Portanto, no Continente as autarquias locais existentes são os municípios e as freguesias, nos termos do artigo 236.º da CRP.

A criação das regiões administrativas como autarquias locais também está constitucionalmente prevista. A institucionalização da Regionalização Administrativa foi rejeitada no referendo realizado em 8 de novembro de 1998. Mas importa dizer que uma criação em concreto não faz obrigatoriamente por referendo.

Em substituição das Regiões, foram criadas as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e as entidades intermunicipais.

Para Moreira, “as categorias de autarquias locais são um «*numerus clausus*», não podendo ser criadas outras (princípio de tipicidade)” (Moreira, 1993; p.884).

No mesmo sentido, Otero defende que “o Estado não pode criar outras categorias ou tipos de autarquias locais, encontrando-se vinculado a respeitar o princípio da tipicidade quanto às categorias de tais entidades públicas” (Otero, 2010, p.621), alias uma posição que subscrevo inteiramente.

O n.º 3 do artigo 236.º da CRP, ao prescrever 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, abre a possibilidade de serem criadas outras formas de autarquias.

Assim, ao abrigo da Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, a lei que regulava as primeiras áreas metropolitanas, poderia ter atribuído natureza autárquica às primeiras áreas metropolitanas criadas no nosso país, em 1991 (áreas metropolitanas de Lisboa e Porto), mas não o fez e enquadró-os como associações de municípios.

A Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, atual lei das áreas metropolitanas, também não lhes atribuiu natureza autárquica ao defini-las como pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial. Mais uma vez não se cumpriu o preceito constitucional e as organizações das grandes áreas urbanas continuam a ter um regime associativo.

2.2.1. A freguesia como autarquia básica da organização do poder local

A freguesia é vista como autarquia local mais próximas dos cidadãos. A constituição não define a freguesia. Mas a Lei das Autarquias Locais (LAL) de 1977, no seu artigo 3.º dispunha que a freguesia é uma pessoa coletiva territorial, dotada de órgão representativo, que visa a prossecução dos interesses próprios das populações na respetiva circunscrição. Mas para professor Diogo Freitas de Amaral, essa definição não era válida, uma vez que era tão genérica e tão pouca característica que se podia aplicar a todas as autarquias locais. Desta feita, uma definição que não é individualizadora, que não se aplica apenas ao objeto que se pretende definir, é inaceitável.

Conforme afirma Amaral” freguesias, são autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial” (Amaral, 1986, p. 515).

Ao contrário do que sucede noutros países, o município não é, em Portugal, a autarquia local de base. A freguesia tem, a nível constitucional, a mesma dignidade que o município.

A freguesia portuguesa, que resulta diretamente da paróquia religiosa, só equivale, pela origem e pelas atribuições, e mesmo assim de forma aproximada, as «parishes» da Inglaterra que provém também das paróquias religiosas e se tornaram «paróquias civis», no fim do século XIX, com a reforma de 1894. No entanto as freguesias não são nomeadamente, pelas suas atribuições - as entidades locais de maior significado.

A freguesia não tem, na verdade, nem território, nem população para exercer, a um nível adequado as atribuições urbanísticas e de construção de equipamentos, bem como as de prestação de serviços, entre os quais a recolha de lixo, a distribuição de água e o tratamento de águas residuais, etc., além de outras que exigem autarquias com a dimensão maior. Por outras palavras, teríamos estruturas territoriais inadequadas para desenvolver

atividades locais. A democracia local, para ter significado e poder levar a cabo as atribuições que o legislador põe a seu cargo, exige uma base adequada de população e território.

O relatório sobre a democracia local e regional, em Portugal, do Conselho da Europa considera que as freguesias representam uma das contribuições mais originais de Portugal à tradição da autonomia das autarquias locais na Europa e compreende e aceita a proeminência dos municípios dado o grande número de paróquias e a fraca população de grande maioria delas.

O número de freguesias que rondava 4000 no início do liberalismo, pouco aumentou a partir de 1976, chegando a atingir as 4259 freguesias que existiram até à reforma territorial de 2011-2013. Com a reforma operada pelas Leis 22/2012 de 30 de maio (Lei de Reorganização Administrativa Territorial Autárquica) e a Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro (Lei Reorganização Administrativa do Território das Freguesias) reduziu-se significativamente para pouco mais de 3000 freguesias.

2.2.2. O município como principal paradigma da organização territorial autárquica

Em Portugal, a autarquia local mais importante é, efetivamente, o município. Este é a única autarquia que, vindo desde antes da fundação de Portugal, sempre se tem mantido na nossa organização administrativa como autarquia local. O município português tem um leque de atribuições e competências mais amplos do que o das freguesias, cabendo-lhes importantes tarefas no domínio do urbanismo, equipamentos culturais e desportivos, transportes urbanos, ambiente e saneamento básico, polícia municipal, educação, cultura e outros, havendo ainda um longo caminho a percorrer no reforço de competências municipais. Também dispõe de quadro de pessoal, de meios técnicos e financeiros que estão longe de alcance das freguesias.

O lugar ocupado pelo município na estrutura local portuguesa deve-se, em grande medida, à população e ao território que possuem e que é o resultado da reforma ocorrida em 1836 que dividiu o país em pouco mais de 400 municípios (ao longo do século XIX o seu número foi ainda diminuindo, tendo estabilizado em pouco mais de 300 no século XX). Atualmente são 308.

Corte-Real, definiu o município como “autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgão representativo por ela eleito” (Corte-Real, 2003, p.55)

São órgãos do Município a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal, tendo existido no passado um Conselho Municipal, cuja existência embora prevista na primeira das

leis das autarquias, não chegou a afirmar, por inércia dos diferentes poderes locais na sua constituição.

A Assembleia Municipal é o órgão deliberativo competente em todas as matérias de significado para a política municipal, ela vota o orçamento e as contas do Municípios, bem como os planos de ordenamento do território. Sendo ela composta por dois grupos destintos a saber: um, integrado pelos presidentes das juntas de freguesia; outro, composto por representantes eleitos nas eleições locais.

O executivo camarário, isto é, a Câmara Municipal, é o órgão executivo eleito pelo eleitorado do conselho, sendo o Presidente da Câmara o cabeça da lista do partido mais votado.

Existe uma forte relação entre a freguesia e o município, apesar de elas serem autarquias locais diferentes, gozando ambas de igual dignidade constitucional. Na verdade, os presidentes de junta integram, por inerência, um dos órgãos do município (a assembleia) e, por outro lado, o município tem uma grande influência sobre as freguesias, delegando-lhes tarefas e proporcionando-lhe importantes meios financeiros.

2.3. O município como escalão de administração territorial comum nos países europeus

O relevo desta autarquia não é apenas nacional como se poderá comprovar analisando o papel primordial que desempenha, por exemplo, nos países europeus. No entanto, Portugal surge com um sistema de certo modo original, que não corresponde aos da generalidade dos países da Europa Ocidental.

2.3.1. Inglaterra

Em Inglaterra, os municípios obedecem a esquemas variados e o sistema dominante é o seguinte:

O povo elege apenas diretamente o órgão deliberativo tipo assembleia – o «*Council*» conselho. Este trata somente as grandes questões de orientação; reúne quatro vezes por ano.

Quanto ao executivo municipal, este é assegurado por vários comités «committees» – órgão colegiais restritos, eleitos pelo *council*, que se ocupam, cada um deles, de uma determinada matéria. Destes comités o mais importante é o «comité dos assuntos gerais e finanças» «*General Purposes and Finance Committee*» pela mesma razão por que o Ministério das Finanças é o mais importante dos ministérios de qualquer Governo.

Existe outro órgão singular – o «Mayor» – que é o principal, o «maior» de vários órgãos que compõem o município. O «Mayor» da cidade de Londres tem por tradição usar o título de «Lord» - é «Lord Mayor». É um órgão eleito, também ele, pelo «*council*».

Em Inglaterra, por via de regra, mayor não é um órgão executivo do município, ou seja, não tem poder. Ele é apenas um símbolo, um alto dignatário, um órgão meramente representativo - tal como no plano nacional, a Rainha.

«Mayor», é um magistrado, é um representante, é o primeiro dentre os municípios, mas não dispõe de poderes efetivos. Eleito por um ano apenas, ocupa sempre o primeiro lugar nas cerimónias públicas do município, mas pouco mais faz do que isso.

Quem tem então o poder executivo nos municípios ingleses? No que diz respeito a tomada de decisões importantes, são os comités de que atrás falamos. Com relação ao que tenha caráter executivo, a função é assegurada por um funcionário profissional, especializado em problemas de administração, nomeado pelo *council*. Dito por outras palavras, é um gestor profissional não eleito, que obedece às ordens do coucil e dos comités, que chefia os serviços e gere a administração municipal, que tem o nome de «town clerk». Town clerk é, no fundo, um gestor dos serviços municipais; desempenha um papel que em França e em Portugal é desempenhado pelo Presidente da Câmara, mas com um estatuto e numa posição inteiramente diferente. É o secretário do council e dos comités; é um funcionário permanente e «full-time»; é o principal conselheiro dos órgãos eleitos (autarca); é o chefe administrativo de todos os serviços; redige as atas das reuniões dos comités e do council; executa as deliberações tomadas. Mas não é um órgão representativo, nem é um político: é um técnico, um profissional contratado pelo município.

2.3.2. Alemanha

Na República Federal Alemã, existe uma grande variedade de modelos de organização municipal, que em parte resulta da estrutura federal do país, dado a Constituição Federal deixa aos diferentes Estados uma ampla margem de liberdade de organização dos municípios e, por sua vez, as próprias leis estaduais por vezes também deixa aos municípios uma margem considerável de auto-organização.

Por outro lado, durante os anos da transição do fim da guerra para o período constitucional, a R.F.A. esteve sob o controlo das forças de ocupação que eram, no caso, americanas, inglesas e francesas, as quais tiveram que legislar sobre a organização municipal, e cada uma estabeleceu regras próximas das que vigoravam no respetivo país. Daí a existência de mais variados modelos de organização municipal no direito alemão. Desta feita, pode-se dizer que, no essencial, o sistema aproxima-se do predominante na Grã-Bretanha.

Por via de regra, há uma assembleia municipal que é eleita. Em alguns casos existe Câmara municipal, noutros há comités especializados. Há um presidente semelhante ao «mayor» de Inglaterra, que se chama «burgo – mestre» «burgmeister» e que nalguns casos

exerce funções executivas importantes, noutros, são a maioria e exercem apenas funções simbólicas e representativas. Nas cidades maiores o burgomestre chama-se «Oberburgmeister».

Assim sendo, as funções executivas e de gestão competem, fundamentalmente, a um funcionário municipal nomeado ou contratado por um longo período de dez anos e que, pelo menos nas cidades mais importantes, se chama diretor urbano «Stadtdirektor».

Na prática, existem três tipos de organização municipal, conforme o poder local pertença de fato ao Conselho, ao burgomestre ou ao «Stadtdirektor».

2.3.3. França

Em França existe um órgão tipo assembleia o «Conseil Municipal», que é eleito por 6 anos diretamente pelos cidadãos eleitores. Este órgão não é, em França tão numerosa como em Portugal, podendo chegar em casos raros até 60 membros, mas entre nós ultrapassa por vezes aos 100 membros.

O órgão executivo principal é o maiere, que corresponde ao nosso Presidente da Câmara. O maiere é eleito pelo conselho municipal, enquanto entre nós é eleito diretamente pelos cidadãos eleitores; com eles são também eleitos os adjuntos, que entre nós são os vereadores¹⁶. Ao conjunto de maiere e adjuntos, dá-se o nome de municipalité, ao qual corresponde à nossa Câmara Municipal.

Quais são as principais semelhanças entre o sistema Francês e o Português? As semelhanças são as seguintes: tanto em Portugal como em França, há dois grandes órgãos municipais, isto é, um deliberativo e outro executivo. O Conselho Municipal, assim como a nossa Assembleia Municipal é eleito diretamente pela população e existe um órgão executivo singular «maiere», presidente da câmara.

Vejamos agora as principais diferenças, que são por sua vez notória. O principal órgão executivo do município é o órgão singular, o «maiere» e não o órgão colegial restrito «municipalité», câmara municipal, onde o povo elege apenas o conselho municipal, isto é, assembleia deliberativa e é dentro deste que por votação da maioria, são eleitos os «maieres» e os seus adjuntos.

2.4. A Região Administrativa como autarquia supramunicipal

As regiões administrativas constituem o tipo de autarquia local dotado de maior amplitude. Anteriormente, o Direito Público português não reconhecia autarquias locais com essa natureza. Trata-se de uma categoria que só veio a ser introduzida pela Constituição de 1976. As Regiões Administrativas, apesar da sua não concreta instituição, como tivemos

¹⁶ Amaral, D. F. (1994). Curso de Direito Administrativo. (Vol. 1), Coimbra: Livraria Almedina, p. 464.

oportunidade de ver acima, têm o seu regime jurídico estabelecido na Lei-quadro das Regiões Administrativa (LQRA). Todavia, para além deste diploma legislativo é necessário um outro que respeite à concreta instituição das Regiões Administrativas. A quando do referendo de 1998, o Parlamento aprovou a Lei de Criação das Regiões Administrativa (LCRA), que procedeu à criação de oito Regiões administrativas em Portugal continental.

As Regiões Administrativas devem, ser consideradas entidades administrativas de natureza supramunicipal e, coletividades territoriais dotadas de autonomia administrativa e financeira e, constituídas por órgãos representativos próprios, assim permitindo estabelecer uma concreta e necessária aproximação dos serviços da Administração aos cidadãos.

Nos termos do n.º 2 do artigo 256.º da **C.P.R.**, as regiões administrativas, são autarquias locais supra-municipais, a instituir no futuro, cuja a área coincidirá com a área das regiões de planeamento económico-social.

O artigo 257.º da C.R.P. prevê que serão atribuições da região o seguinte:

- A) Participar na elaboração do plano regional; Participar na execução do mesmo plano;
- B) Cooperar a ação dos municípios existentes na sua mesma área, sem limitação dos respetivos poderes;
- C) Apoiar a ação dos municípios existentes na mesma área;
- D) Enacarregar-se da direção de serviços públicos – subentenda-se, de serviços públicos estaduais – que sejam colocados sob a sua direção ou superintendência.

Serão órgãos da região a Assembleia Regional, a Junta Regional e o Conselho Regional, (Artigos 258.º a 261.º da C.R.P.).

A Assembleia Regional compreenderá, além dos representantes eleitos diretamente pelos cidadãos, membros eleitos pelas Assembleias Municipais, em numero inferior ao daqueles,(Artigo 259.º da CRP).

A Junta Regional será o órgão colegial executivo da região. Será eleita, por escrutínio secreto, pela Assembleia Regional de entre os seus membros, (Artigos 260.º da CRP).

No que toca ao Conselho Regional, será o órgão consultivo da região e a sua composição, a definir por lei, garantirá adequada representação às organizações culturais, sociais, económicas e profissionais existentes na respetivas áreas, (Artigo 261.º da CRP).

E por ultimo, importa referir que, junto da região haverá um representante do Governo, nomeado em Conselho de Ministros, cuja competência se exercerá igualmente junto das outras autarquias existentes na área respectiva, (Artigo 262.º da CRP)

Para Oliveira” 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”.(Oliveira, 2013, p.339).

Assim, as Regiões Administrativas, tendo em conta o panorama atual, deveriam corresponder às atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) implementadas em Portugal continental, uma vez que estas ocupam o nível intermédio regional supramunicipal entre o Estado e os municípios, ou seja, o papel das Regiões Administrativas definidos pelo LQRA. Por outras palavras, a criação das CCDR e as entidades intermunicipais, vieram colmatar a lacuna constitucional do artigo 236º da CRP, pelo que vieram assumir a maioria das atribuições das regiões administrativas previstas na LQRA. Pelo que o atual funcionamento das CCDR poderia ser apontado para iniciar um novo processo regionalizador de Portugal continental, através da transformação daquelas em regiões administrativas.

Contudo, é imprescindível a criação das regiões administrativas em Portugal continental para que estas possam contribuir largamente para suprir as diferentes desigualdades regionais existentes no território, que durante anos foram absolutamente ignoradas pelos decisores políticos. Assim, cabe ao Parlamento enquanto órgão representativo dos cidadãos portugueses, instigar ao desenvolvimento do processo regionalizador em Portugal continental.

CAPÍTULO III – O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA LOCAL

3.1. A autonomia local como princípio da organização administrativa do Estado

A autonomia significa a capacidade das autarquias prosseguirem livremente a realização das suas atribuições através dos seus próprios órgãos e sob a sua inteira responsabilidade.

O princípio da autonomia local, sendo como é capital, foi elevado a princípio constitucional, pois está consagrado no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa. Esta matéria da autonomia local tem, na constituição, um tratamento qualificado e muito desenvolvido; qualificado porque encontra-se consagrada em sede do “Princípios Fundamentais”(o referido artigo 6.º) e constitui um limite material de revisão constitucional (atual artigo 288.º, alínea n) e desenvolvido porque, é lhe dedicado todo Título VIII (“ Poder Local”) da Parte III (“Organização do Poder Político”), constituídos pelos artigos 235.º à 265.º da CRP.

Por outro lado, o princípio da autonomia das autarquias locais não aparece na CRP, isolado, antes é acompanhada pelos princípios da subsidiariedade e da descentralização democrática da Administração pública, bem como pelo respeito do regime autonómico insular.

O princípio da subsidiariedade, por sua vez, foi introduzido pela revisão constitucional de 1997, onde deve ser interpretado no sentido de maior proximidade dos cidadãos no âmbito da separação vertical dos poderes, isto é, dentro das autarquias locais, os assuntos que melhor podem ser resolvidos ao nível das freguesias não devem ser confiados aos municípios e, por sua vez, os que por estes podem ser bem resolvidos não devem ser confiados às regiões administrativas, quando forem criadas.

Contudo, quando se fala no princípio da autonomia local, está-se a falar de um conceito indeterminado, que carece de densificação.

Recordamos que autonomia local se tem vindo a revelar muito plástica. Alias, no Estado Novo, a doutrina dominante considerava que a autarquia local era reconhecida uma verdadeira autonomia¹⁷ em relação à Administração Central.

Sem afetar a sua soberania e unidade, a autonomia local é expressão de limitação jurídica e do carácter pluralista do Estado, de um Estado descentralizado, cuja estrutura aponta para uma dinâmica de autonomia, isto é, de liberdade de auto-organização e de autodeterminação, ou que inclui os elementos centrais principais da autonomia institucional e democrática.

A propósito, citamos Oliveira que refere o seguinte:

¹⁷ Caetano, M.(1984) Manual de Direito Administrativo (Vol. 1) Coimbra: Livraria Almedina, p.190 e ss.

“Autonomia local deve de ser encarada como uma concepção que permite, por um lado, à administração local o exercício, sob responsabilidade própria, de um conjunto significativo de assuntos, a delimitar na massa de tarefas que incumbem à administração pública e que pela proximidade e natureza possam ser levados a cabo, sem prejuízo do princípio de boa administração, e que, reconheça, por outro lado, às autarquias o direito de participar nas decisões a nível administrativo superior que lhes digam respeito”(Oliveira, 1993; p.195).

A autonomia local inclui, assim, a autonomia administrativa, a autonomia financeira e a autonomia regulamentar.

A autonomia administrativa conferida aos conselhos ou municípios não surge com a Constituição de 1976, porquanto, desde os primórdios da nacionalidade e em todas as fazes da nossa história, a autoridade municipal teve um papel relevante, embora com graus de autonomia e independência de geometria muito variável.

O conjunto de interesses ou assuntos próprios das comunidades locais que se foram formando e distinguindo do interesse nacional passaram a ser o referente essencial do cerne da autonomia, sendo ainda hoje um debate atual, em face da tarefa complexa e por vezes pouco objetivo de identificação dos critérios de distinção entre o que são assuntos locais e assuntos nacionais.

Já Amaral¹⁸ entende, pelo contrário:

“O princípio da autonomia local consagra um núcleo de interesses locais e abrange, também, a ideia de participação com o Estado embora não se esgote nela, dado exigir um poder de decisão independente e o direito de recusar soluções impostas pelo Estado unilateralmente. (Neves, 2004, p.11).

Sousa, parte da premissa que o princípio da autonomia local deriva de um princípio do direito natural, pois este tutelaria” todas as fórmulas de organização sociopolítica conducentes à afirmação da pessoa humana o que sempre envolve as mais intensas modalidades concebíveis de participação individual na gestão do poder coletivo”. (Sousa; 1988, p. 30).

Na ótica de Nabais:

” A autonomia local no nosso atual contexto constitucional está orientada, não apenas para a eficácia e a funcionalidade do conjunto da administração pública, mas também para a realização da democracia e equilíbrio dos diversos

¹⁸ Amaral, F..(1994) Coimbra Almedina: SNI in Neves, M. J. C. (2004) Governo e a Administração Local, Coimbra Editora, p. 10.

polos de poder que o pluralismo social nos consente” (Nabais, 1990, p. 53 e 54).

A posição adotada é antes a de que existem interesses locais por natureza e a autonomia significa prosseguir-los através dos próprios órgãos autárquicos e sob a sua responsabilidade, embora também implique a participação e colaboração das autarquias locais na definição e na realização das políticas públicas nacionais.

A concepção mais moderna, reconhecem que a progressiva complexidade da vida social veio acompanhada de um correlativo aumento de competências estatais à custa das entidades locais, importando num reconhecimento de que os interesses não são já, quanto à sua natureza, ao menos necessariamente, exclusivos das autarquias locais e diferenciado dos assegurados pela demais Administração Pública: inexistem praticamente, hoje em dia, matérias de exclusivo interesse estatal ou local, pelo que o exercício de competências (locais ou nacionais) se apresentam como necessariamente participado.

Por outro lado, é importante também fazer referência ao que preceitua a Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL) de 1985, que dá especial relevo à democracia local e que reforça a importância da descentralização do poder de decisão pelos vários níveis de administração dentro de cada país. Nesta aceção, as autoridades regionais e locais têm reclamado o princípio de subsidiariedade como a exigência de uma distribuição de poderes mais democráticas. De facto, adotam-no para reclamar o aumento da descentralização, sendo esta um meio através do qual as regiões e as comunidades locais se têm defendido do poder central.

O Conselho da Europa aprovou em 1985 a Carta Europeia da Autonomia Local, vigente desde 1991 em Portugal, sendo a principal fonte de direito internacional do Direito Das Autarquias Locais, ao lado da Constituição da República Portuguesa, C.R.P. que consagra, com expressiva importância, o princípio da autonomia local.

Neste sentido a Carta Europeia da Autonomia Local determina:

a) A constituição eleva a autonomia local, a partir da descentralização e da subsidiariedade, o princípio fundamental e considera-a pedra angular da organização democrática do Estado, já mencionado no artigo 6.º da C.R.P., assumindo-se também como fundamento da construção europeia. Desta feita podemos afirmar que o poder local implica um exercício baseado na autonomia. O n.º 2 do artigo 235.º da C.R.P. desvenda a opção conceptual do nosso ordenamento jurídico que determina:” as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

A base constitucional do conceito encontra suporte nos seguintes artigos: o artigo 237.º do C.R.P. assegura que, por intermedio da lei, as autarquias possuam atribuições e organizações próprias, em harmonia com o princípio da descentralização administrativa; o

artigo 238.º da C.R.P. consagra a autonomia financeira e patrimonial; artigo 239.º estabelece a eleição direta dos seus órgãos; artigo 241.º preceitua a autonomia regulamentar; artigo 242.º formula a sujeição, tão só, a tutela da legalidade; artigo 243.º da C.R.P. prevê para um desempenho das suas atribuições de forma verdadeiramente autónoma, a constituição de um corpo de funcionários próprios das autarquias.

O regime de criação, extinção e modificação territorial das autarquias locais e o seu estatuto, constituem uma reserva absoluta e reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República consagrada na alínea n) do artigo 164.º e alínea f) do artigo 165.º respetivamente, possam ser alteradas a autonomia das autarquias, não podendo ser diminuída.

Dito de outra forma, o nosso sistema jurídico-constitucional como vimos atrás, tem subjacente uma autonomia local como espaço de liberdade, de tomada de decisões não subordinadas, indissociável do Estado de Direito Democrático. Das suas várias dimensões, de que fazem parte a autonomia financeira, tanto a nível patrimonial, quer a nível orçamental e de tesouraria e autonomia administrativa ou regulamentar e a garantia constitucional são o seu núcleo essencial.

A carta Europeia de Autonomia Local foi aprovada pelo conselho da Europa em julho de 1985¹⁹, no âmbito dos trabalhos da então Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa. Este tratado internacional, único no ordenamento jurídico europeu na defesa dos direitos dos poderes locais democráticos, vem na sequência da pressão exercida pelas associações dos municípios no sentido de se criar um instrumento jurídico que reconhecesse a independência política, administrativa e financeira das autarquias locais.

Assim sendo, a Carta Europeia do Poder Local é, como disse, fruto de um trabalho persistente protagonizado no seio do Conselho da Europa, sendo o culminar de diversas tentativas de consensualização do seu conteúdo, ao longo da segunda metade do séc. XX.

Para a doutrina e jurisprudência portuguesa, mesmo antes da C.E.A.L., a autonomia local era já, a luz da C.R.P., um princípio essencial da organização do Estado e da própria democracia, e por isso, não é um qualquer conteúdo, não é uma autonomia de conteúdo mínimo, mas outro nível adequado de autonomia dentro do respeito pelo Estado unitário que a nossa lei fundamental pressupõe.

3.2. Limites da autonomia local

A autonomia local se ergueu em barragem inultrapassável pelo próprio legislador constitucional de revisão, conforme preceitua a alínea n) do artigo 288.º da C.R.P., ao

¹⁹ Entrou na ordem jurídica internacional em 1 de Setembro de 1988, tendo entrado em vigor na ordem jurídica portuguesa em 1 de Abril de 1991.

estabelecer que as leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias, o que implica necessariamente a inconstitucionalidade material de qualquer lei de revisão constitucional que ponha em causa as autonomias locais. Neste sentido, face a uma lei de revisão que enverede por um tal caminho, os tribunais devem recusar a sua aplicação, nos termos do artigo 204.º e 207.º do C.R.P. e o Tribunal Constitucional deve ser solicitado a declara-la inconstitucional com força obrigatória geral, conforme está previsto na a) n.º 1 do artigo 281.º da C.R.P., bem como o Presidente da República deve promover o controlo preventivo da sua constitucionalidade, conforme estipula o n.º 1 do artigo 278.º da C.R.P. Neste contexto, as normas que desrespeitem a autonomia local devem ser desaplicadas pelos tribunais se e quando tenham ocasião de as aplicar e devem ser declaradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional a requerimento das entidades referidas no n.º 2 do artigo 281.º ou por iniciativa do próprio Tribunal constitucional nos termos e verificados que sejam os pressupostos referidos no n.º 3 do mesmo artigo.

Importa sublinhar também, que a ação do legislador na densificação da autonomia local deve ter subjacente o princípio de Estado de direito, o princípio democrático e o princípio da separação e da interdependência dos órgãos dos poderes públicos, como nos ensina a mais moderna doutrina sobre esta matéria.

Desta feita, os elementos jurídicos fundamentais erigidos pelo legislador como limite ao exercício da autonomia local são: a legalidade, a unidade e indivisibilidade do Estado e a tutela administrativa.

3.2.1. Legalidade

Antes de qualquer consideração, disse o ilustre professor Marcelo Rebelo de Sousa, que apenas faz sentido falar em direito público se a atuação dos órgãos do poder político do Estado estiver sujeita ao direito positivo, ou seja, as regras existentes.

Para o mesmo autor, “o primeiro grande princípio norteador da atividade administrativa é o princípio da legalidade, também referido como princípio da legalidade administrativa ou da legalidade da Administração pública.” (Sousa, 1999, p. 81). Neste sentido, número 2.º do artigo 3.º da CRP, vem assegurar que o Estado se subordina à Constituição e funda-se na legalidade democrática.

O primeiro grande princípio jurídico norteador da atividade administrativa é sem dúvida o princípio da legalidade administrativa.

O princípio de legalidade, como nos diz o professor Diogo Freitas do Amaral, está formulada na própria Constituição, no n.º 2 do artigo 266.º e também no n.º 1 do artigo 3.º do CPA.

De fato, a administração está sujeita na sua atividade a dois tipos de normas jurídicas: em primeiro lugar estão aquelas que se destinam a garantir as esferas jurídicas dos particulares contra as atuações lesivas da Administração. São as normas que, reconhecendo a dignidade jurídica de certos interesses dos particulares, lhes conferem uma proteção que vale mesmo no confronto com o interesse público administrativo.

Até aqui, a Administração Pública recebeu o seguinte recado do legislador: “prossegue o interesse público administrativo, mas não violes os direitos que reconheci aos particulares”. (traduzido no n.º 1 do Artigo 266.º do CRP). Na expressão de Rogério Soares «o agente sabe o que não pode fazer, mas nada lhe indica o que pode realizar”.

Se só este tipo de normas existisse a condicionar a atividade administrativa, o agente saberia que, poderia realizar tudo o que não lhe fosse proibido fazer. Poderíamos dizer então, que a lei colocava a atividade administrativa num plano semelhante à atividade dos particulares, aos quais, como já sabemos, é juridicamente permitido tudo quanto não lhes for proibido. Mas não é isso que acontece. Porém, elas dizem à Administração o que não deve fazer quando prossegue o interesse público: violar os direitos dos particulares.

Em segundo, dizer-lhe como é que no entendimento do legislador, o interesse público da Administração se realiza e alcança - é o sentido do recado no n.º 2 do artigo 266.º da CRP quando subordina os órgãos e agentes administrativos à lei: «ao prosseguir o interesse público secundário, adapta as condutas fixadas na lei».

Neste sentido, e de acordo com os ensinamentos de Oliveira:

“A Administração está vinculada (negativamente) pelas normas que reconhecem direitos e tutelam interesses dos particulares – n.º 1 art.º. 266 da CRP- e, positivamente, por aquelas outras que fixam os interesses públicos a prosseguir e as condutas a observar para que estes apareçam satisfeitos – n.º 2 do mesmo preceito.” (Oliveira 1984, p. 305)

Ao passo que o professor Caetano definia este de seguinte forma, “nenhum órgão ou agente da Administração Pública tem a faculdade de praticar atos que possam contender com interesses alheios senão em virtude de uma norma geral anterior” (Caetano, 1973 p.30).

O professor Freitas do Amaral²⁰ diz-nos que esta definição consiste, basicamente, numa proibição, já que a administração pública não pode lesar os direitos e os interesses dos particulares, salvo com base na lei - assim o princípio da legalidade, por um lado era um limite, e por outro, agia no interesse do particular.

Neste sentido Amaral considera:

“A administração aparece vinculada pelo direito, sujeita a normas jurídicas obrigatórias e publicas,

²⁰ Amaral, D. F. (2015) Curso de Direito Administrativo, (Vol. 1 4ª Edição) Almedina, p.116.

que têm como destinatários tanto os próprios órgãos e agentes da administração pública como os particulares, os cidadãos em geral. É o regime da legalidade democrática. (Amaral, 2015, p.116)

A administração só pode fazer o que a lei, isto é, o Direito, permite, mas nem sempre essa formulação corresponde uma autorização formal e expressa da lei escrita. Além da submissão a lei escrita, a legalidade exige uma submissão ao Direito como um todo, incluindo normas e princípios, pelo que o princípio da legalidade se converte num princípio da juridicidade.²¹ Este é um princípio segundo o qual a Administração Pública deve estar subordinada a todo o direito e não apenas à lei, (todas as regras e princípios de ordem jurídico-constitucional) que lhe serve de fundamento e pressuposto.

A Constituição da República Portuguesa é muito explícita na definição do conteúdo ideológico.

O antigo artigo 3.º n.º 4, que passou para o artigo 3.º n.º 2 com a revisão constitucional de 1982, ao fundar o Estado na “legalidade democrática”, deve ser entendido conjuntamente com todas as outras disposições constitucionais que traçam o conceito de Estado de Direito Democrático.

Isto diz-nos que a legalidade vigente não é uma qualquer legalidade – é democrática, pois tem por conteúdo os princípios fundamentais do regime político democrático (como a soberania popular, o respeito e garantia dos direitos fundamentais, a separação e interdependência dos órgãos de soberania, etc.)

Para Sousa, “o princípio da legalidade da Administração desdobra-se em dois subprincípios: o primado da lei e a reserva da lei” (Sousa, 2009, p.316).

No que diz respeito ao subprincípio do primado ou preferência de lei, exprime a vinculação da Administração Pública à lei e ao direito. O princípio da preferência de lei obriga a Administração a adotar uma conduta legal. Assim, a Administração não pode adotar medidas ou condutas contrárias à lei e ao direito. A simples consagração do dever de respeitar a lei e o direito aponta para a existência de sanções para condutas ilegais.

Quanto ao subprincípio da reserva de lei, a Administração pública só pode agir quando para tal esteja habilitada por autorização legal. A lei de que aqui se fala não é apenas a nacional a começar por exemplo, a Constitucional, mas também leis europeias diretamente aplicáveis no território nacional, por isso é que se tem vindo a falar cada vez mais de legalidade comunitária.

²¹ O princípio da juridicidade é uma imposição do Estado de direito e deve ser interpretado de acordo com as exigências do estado de direito. Por exemplo, no domínio da competência de autoridade administrativa para a prática de um determinado ato devemos ter em consideração se estamos no âmbito da Administração de prestação ou no âmbito da Administração de ingerência ou ablativa. As competências na área da Administração de ingerência devem ser interpretadas restritivamente, não se devendo presumir nem podendo ser alargadas pela via da analogia. Já no domínio da Administração de prestação, por exemplo, na atribuição de subsídios, a flexibilidade é maior.

Este subprincípio da reserva de lei tem enorme importância para a análise da atividade regulamentar autónoma do município bem como para a sua atividade regulamentar executiva. Mas a atividade regulamentar autónoma do município assume especial relevância, pelo fato de apresentar uma menor dependência para com a lei, podendo levantar facilmente a questão de competência orgânica, bem como, o seu campo material de atuação.

Ora vejamos, Gouveia afirma: “se há reserva de lei, num dado assunto, não há lugar à intervenção de atos jurídicos-públicos de outra natureza” (Gouveia, 2005, p. 1229).

Por seu turno, Correia escreve:

” A titularidade de poder normativo independente com cobertura constitucional direta ligada à natureza das autarquias como pessoas de fins múltiplos torna imperativo na prática a necessidade de poderem dispor sobre algumas matérias da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República. Privadas dessa possibilidade, as autarquias veriam a sua autonomia extremamente reduzida”. (Correia, 1987, p. 270).

Analisando as posições dos autores atrás citados, leva-nos a indagar se a reserva de lei se impõe de forma absoluta ao poder local, tal como faz em relação a Administração Central ou se, ao invés, existem razões que levam a relativizar a intensidade dessa reserva de lei.

Tradicionalmente a doutrina tem recorrido essencialmente as disposições previstas nos artigos 164.º e 165.º da Lei Fundamental, como forma de estruturar a amplitude material da reserva de lei, pelo que ficam excluídas a atuação regulamentar autónoma das autarquias locais.²²

Como já tivemos a oportunidade de ver, a dimensão democrática do Poder Local, resulta de o fato dos seus órgãos representativos serem diretamente eleitos, escolhidos pelos vizinhos, com vista a regular os problemas locais, esses órgãos que apesar da sua qualificação como meramente administrativos, é também eminentemente política.

E neste esteio onde a reserva de lei se mostra especialmente sensível, o dos direitos fundamentais, Vieira de Andrade, que vem propor que haja, «um aligeirar» de imperatividade e do alcance dessa reserva.

Desta feita, este Autor vem propor, sem prejuízo da intervenção prevaiente do legislador que, cumpridas que sejam duas condições²³, possa o poder local emitir

²² Posição contestada por alguma doutrina, por haver uma verdadeira reserva a favor da lei, pelo que considera haver uma norma de repartição de competência entre diferentes órgãos legislativos. Neste sentido, cfr. Coutinho, L. P. (1998) Regulamentos Independentes do Governo. SNI: in Perspetiva Constitucionais, Nos 20 anos da Constituição de 1976. Vol. 3. Coimbra: Coimbra Editora. p. 1061.

²³ Cfr. Andrade, J. C. (1987) Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei. In Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Queiró. A. R. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, (1984) p. 29 -30.

regulamentos autônomos, independentemente de habilitação legal específica, para matéria reservada à lei.

Estas condições seriam: ter a regulamentação que incidir diretamente em matéria de interesse próprio ou específico da autarquia local e corresponder à realização de tarefas colocadas por lei a cargo dos seus órgãos, de modo que a interferência na esfera dos direitos liberdade e garantia das pessoas sejam uma consequência necessária e adequada ao cumprimento dessas tarefas próprias; não podendo estar em causa uma decisão fundamental ou relevante para a vida da comunidade nacional.

Como vimos acima, a lei constitucional, é a lei da Assembleia da República, elaborada segundo a forma e o procedimento previsto na Constituição, isto é, lei em sentido formal e restrito ou lei do parlamento²⁴. O fundamento desta reserva de Assembleia da República resulta de diversos fatores, entre os quais está certamente a ideia de divisão de poderes, a ideia de legitimidade democrática, a natureza de certas matérias ou aspetos essencialmente formais. Este é o domínio da reserva da lei formal.

Por outro lado, o conceito de lei não é unitário²⁵ na forma e na força, precisamente porque há atos com força de lei que não têm a forma de lei, por exemplo, decretos-leis e decretos legislativo regional, para além de certas leis terem um valor reforçado.

Sousa, sublinha que” o princípio de legalidade constitui o fundamento e o limite dos contornos de todos os demais princípios da atividade administrativa, bem como dos princípios respeitantes à organização e ao funcionamento da Administração Pública.” (Sousa, 1994/95, p.108)

Caupers afirma que,” as principais funções desempenhadas hoje pelo princípio da legalidade são duas. Por um lado, ele procura assegurar o primado do poder legislativo sobre o poder administrativo; por outro, visa garantir os direitos e interesse dos particulares”. (Caupers, 2009, pp.45-46). O primado do poder legislativo reveste duas facetas: uma primeira que é negativa, traduz-se na circunstância de os órgãos e agentes da Administração Pública não poderem praticar atos contrários à lei; outra positiva, também designada por precedência da lei, consubstancia-se na mencionada necessidade de habilitação legal para atos da Administração Pública.

O princípio da legalidade produz dois tipos de efeitos a saber:

a) O efeito negativo: uma vez que a Administração Pública está proibida de violar a lei, se o fizer, os seus atos sofrerão uma consequência jurídica desfavorável, a invalidade;

²⁴ Sobre a problemática do alcance da reserva de lei formal ou reserva de parlamento, cfr. Canotilho, G. (1993) Direito Constitucional, p. 791 – 826.

²⁵ Sobre este conceito amplo de lei, cfr. Canotilho, J.G. (1993) Direito Constitucional, p.623 e segs.

b) O efeito positivo: os atos administrativos são tidos como legais até que o tribunal administrativo decida em contrário; sendo esta a razão pelo qual, a impugnação contenciosa não suspende, em princípio, os efeitos do ato recorrido (artigo 50.º, n.º 2, do CPTA).

Portanto, princípio da legalidade na sua formulação positiva, constitui o fundamento, o critério e o limite de toda a atuação administrativa. Sendo que a sua subordinação jurídica traduzida pelo princípio da legalidade significa que a atuação da Administração não pode contrariar o direito vigente – preferência da lei – exigindo-se ainda que tenha fundamento numa norma jurídica – precedência de lei.

Quer com isto dizer que, tratando-se de uma consequência direta da «regra de maioria» cujo significado já se conhece mas que nela não se esgota, pois o que agora está em causa não é só a repartição de competências entre o parlamento e o governo para o tratamento normativo das questões mas também a questão de saber até que ponto vai a liberdade do legislador ordinário quando a Constituição o responsabiliza pelo tratamento de certas matérias. Por outras palavras, revelam a questão do princípio da legalidade e liberdade do legislador.

Outra dimensão do Princípio da Legalidade Administrativa é a processual – abarca as garantias consagradas nas normas de natureza processual, prendendo-se especialmente com as vias contenciosas de que dispõem os cidadãos para fazerem valer o princípio da legalidade administrativa. O artigo 20.º da CRP, assegura a todos o acesso aos tribunais para a defesa dos seus direitos, não podendo a Justiça ser recusada por insuficiência de meios económico. O artigo seguinte consagra o direito a resistência.

A importância destes preceitos reside no fato de serem invocáveis, inclusivamente para fazer face a lacunas decorrentes da incidência de outros preceitos constitucionais especificamente relativos à responsabilidade civil do Estado e à impugnabilidade contenciosa dos atos administrativos ilegais.

Portanto, passa a ter dignidade constitucional o princípio da indemnização dos danos causados aos cidadãos pelo Estado no exercício das suas funções. Por outro lado, o artigo 271.º define os termos em que se efetiva a responsabilidade civil, criminal, e disciplinar dos funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas.

No seu todo, é apreciavelmente positivo o acolhimento constitucional do Princípio da Legalidade Administrativa.

3.2.2. Unidade e indivisibilidade do Estado

O Estado português é um estado unitário, nos termos do artigo 6.º da C.R.P., existindo um único ordenamento jurídico português, uma única soberania e um único poder

constituente, mas não se trata de um Estado centralizado, no sentido de que as atribuições administrativas não lhe estão todas cometidas, não há um único centro de poder, antes existindo outras pessoas coletivas às quais são atribuídas funções administrativas.

O princípio do Estado unitário comporta as limitações decorrentes dos quatro subprincípios aí consagrados, artigo 6.º da C.R.P., a saber: o princípio da autonomia insular, o princípio da subsidiariedade, o princípio da autonomia local, aquele que aqui nos interessa, e o princípio da descentralização democrática da administração pública.

O reconhecimento dos residentes de determinada região como substrato adequado a criação das pessoas coletivas territoriais não põe em causa - antes implica - a ideia de que, no plano jurídico, traduz o princípio da unidade do ordenamento jurídico. Todos os cidadãos estão dentro de uma única cúpula de autoridade, e sujeitos a um único regime constitucional e ordem jurídica.

No mesmo sentido, Canotilho & Moreira afirma:

“O princípio da unidade e indivisibilidade da soberania está ainda ligada à ideia da sua incindibilidade e inalienabilidade: a soberania não pode ser desmembrada e dividida por vários centros soberanos (e, por esta via, o princípio liga-se ao princípio da unidade nacional e da integridade do território: cfr. arts. 5º-3 e 6º), e não pode também ser alienada em favor do Estado estrangeiro ou organização internacional (e, por este lado, o princípio conjuga-se com o princípio da soberania nacional e da independência nacional: cfr. art. 1º e nota III a esse artigo)” (Canotilho & Moreira, 2007, p. 215).

Segundo Oliveira, “o princípio da autonomia das autarquias locais não aparece na C.R.P. isolado e antes é acompanhado pelos princípios da subsidiariedade e da descentralização democrática da Administração Pública, bem como pelo respeito do regime autonómico insular”. (Oliveira, 2013, p. 80).

Os entes territoriais locais devem ser considerados e respeitados como membro da comunidade nacional, como partes integrantes do Estado - comunidade, embora se situa num plano inferior ao que se situa o Estado, no plano da autonomia, detêm um espaço autonómico irreduzível, com um conteúdo essencial em que se pode movimentar com liberdades e dispondo de uma competência universal.

Em resumo, o Estado português é um Estado unitário, descentralizado, ao nível administrativo, nas autarquias locais e em certas instituições e corporações em que sobressaem as de ordem profissional. Uma estrutura de organização do poder político e administrativo em que, todavia, ganha especial significado e importância a autonomia das autarquias locais, apresentando-se estas como uma forma qualificada de descentralização da administração pública ou de administração autónoma no quadro do nosso Estado unitário.

3.2.3. Tutela administrativa

A Tutela Administrativa é um dos elementos característicos da administração autónoma, consistindo no poder de controlo e de fiscalização no exercício do qual é respeitado o espaço de autonomia da entidade tutelada, situação que veremos mais adiante.

Como tipificado na Constituição Portuguesa, a tutela administrativa será exercida segundo as formas previstas na Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, que veio em substituição ao anterior regime estabelecido pela Lei n.º 87/89 de 9 de setembro.

A citada lei estabelece o regime jurídico da tutela a que ficam sujeitos as autarquias locais e as entidades equiparadas.

Nos termos do artigo 2.º da lei acima citada, a tutela consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas.

Relembrando os ensinamentos dos professores Moreira & Canotilho,” estão, portanto, excluídas à partida formas de tutela incompatíveis com essa função constitucional, nomeadamente a tutela orientadora (instruções, recomendações), a tutela homologatória, a tutela substitutiva, o recurso tutelar” (Moreira & Canotilho, 1993.p.897).

Segundo Caupers:

“A relação de tutela administrativa entre duas pessoas coletivas públicas determina que os atos praticados pelos órgãos da pessoa tutelada se encontrem sujeitos à interferência de um órgão da entidade tutelar, com o propósito de assegurar a legalidade ou o mérito daqueles”. (Caupers; 2009, p. 169).

No entender do Ilustre Professor Moncada, a tutela administrativa,” consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e serviços das autarquias locais e entidades equiparadas (art. 2.º) e exerce-se através da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias (art.3.º)” (Moncada, 2000, p. 234).

A tutela administrativa pode ser classificada mediante dois critérios principais a saber:

- a) Quanto ao objeto, temos a tutela de legalidade, que não pode ir além do plano da conformidade legal, e tutela de mérito, que pode incidir sobre a oportunidade e a conveniência da atuação administrativa, artigo 242.º n.º 1 da CRP;
- b) Quanto à forma de exercício, temos a tutela integrativa ou corretiva que consiste no poder de autorizar ou aprovar atos, tutela inspetiva que é o poder de fiscalizar, tutela sancionatória, poder de aplicar sanções, tutela revogatória, o poder de revogar atos administrativos e tutela substitutiva, o poder de suprimir omissões.

A tutela administrativa é definida pelo Amaral como, “o conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação”. (Amaral, 1986, p. 692).

Quanto ao fim, a tutela administrativa de mérito distingue-se da tutela administrativa de legalidade, na medida em que aquele visa controlar ao mérito das decisões administrativas da entidade tutelada, enquanto esta, visa controlar a legalidade das mesmas decisões.

Acentua-se que depois da revisão constitucional de 1982, a tutela do Governo sobre as autarquias locais em Portugal deixou de poder ser, como era até aí, uma tutela de mérito e de legalidade para passar a ser apenas uma tutela de legalidade. As tutelas administrativas do Estado sobre as autarquias locais têm de ser exercidas conforme a lei.

O Acórdão n.º 260/98, do Tribunal Constitucional, Série I-A de 1998-03-31, vem reforçar o que acima foi dito “a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei”. Por outras palavras a tutela existe na modalidade, termo e limite que a lei impuser.

O Estado não tem poder nem de direção, nem de superintendência, mas um mero poder de tutela e a tutela pode ser de mera legalidade, tutela significa controlo, por isso, poder de tutela é um poder de controlo e uma vez que é um controlo de mera legalidade, é o controlo que existe sobre as autarquias locais. Não há tutela de mérito, só de legalidade e de mera fiscalização. Os poderes de mera tutela, tutela esta que também tem um conteúdo muito variável, podem ter um conteúdo mínimo a que se refere a tutela inspetiva e a de legalidade mas pode ser ampla, designadamente no âmbito do exercício de competências, situação que detalhadamente veremos mais adiante, tendo em conta a Lei n.º 27/96, de 01 de Agosto, que estabelece o regime jurídico da tutela administrativa, (versão mais atualizada pelo DL n.º 214-G/2015, de 02 de 10).

O regime jurídico da tutela administrativa apresenta os seguintes traços gerais a saber:

- a) As relações de tutela têm de resultar da lei, o que significa que a tutela não se presume;
- b) A tutela nunca envolve o poder de orientar a atividade da pessoa coletiva tutelada;
- c) Os atos através dos quais se exerce a tutela podem ser impugnados pela entidade tutelada.

A insistência do legislador em limitar a tutela ao estrito cumprimento da norma, e baseia-se na manifesta intenção de conferir liberdades às autarquias para que estas possam exercer com independência e livre de pressões políticas externas.

Por outras palavras, a tutela visa fazer observar os limites das atribuições e competências das autarquias locais, a legalidade da utilização dos dinheiros públicos, o direito dos administrados, no fundo visa garantir a observância da lei.

3.3. Principais manifestações da autonomia local

Para a verificação de uma verdadeira descentralização em sentido administrativo é preciso que os órgãos das autarquias locais sejam livremente eleitos pelas respectivas populações, que a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências e que estejam sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativas, em princípio restritas ao controle de legalidade. Já no sentido jurídico, basta, pois que haja autarquias locais, como pessoas coletivas distintas do Estado, para que exista juridicamente a descentralização.

Assim sendo, será imprescindível assegurar às autarquias uma verdadeira autonomia do seu funcionamento, concretizando o princípio segundo o qual às entidades descentralizadas deverá ser garantido um amplo espectro de intervenção pública, livre de interferências injustificadas do poder central, conferindo-lhes um poder próprio sobre os assuntos locais.

Neste sentido, o princípio constitucional da autonomia local recorta-se em várias dimensões ou elementos estruturantes a saber: a autonomia normativa ou regulamentar, autonomia financeira e autonomia administrativa.

3.3.1. Autonomia normativa ou regulamentar

A etimologia da palavra autonomia inculca a ideia da existencia de uma capacidade normativa do ente em causa, sendo esta uma das dimensões da autonomia local. Com efeito, na origem da palavra existem dois vocabulos, “autos”, que corresponde à próprio e “nomos” que corresponde à norma, existe assim uma ideia de autonormação, de autoregulamentação. A autonomia local é assim uma noção contida numa noção maior de soberania estadual. Aquela só existe dentro desta. Só aí torna-se operativa, adquire significado prático, tal como o poder regulamentar municipal. As normas autarquicas são de nível regulamentar não possuindo valor e força de lei, compreende-se perfeitamente, porque se assim não fosse, levantaria o problema de compatibilização entre as normas legislativas oriundas dos órgãos centrais do Estado e dispondendo para todo o território nacional e as normas locais. Partindo-se deste ponto hipotetico, podemos extrair duas situações: ou as leis centrais teriam valor

reforçado relativamente às locais ou não e, neste caso seriam livremente derogáveis por esta o que iria afetar profundamente o princípio de unidade de Estado. Para Moncada “ a ideia de autonomia faz, porém das normas autárquicas normas primárias, iniciais, fundadas diretamente na Constituição, embora de âmbito de aplicação restrito definido “interesses próprios das populações respetivas”.(Moncada, 2002, p. 1091)

A autonomia autárquica implica o carácter inicial das normas produzidas por direito próprio pelos órgãos autárquicos, afigurando-se estas mesmo como normas materialmente legislativas, embora de âmbito de aplicação reduzido.

Destarte, o poder regulamentar é uma expressão da autonomia local, autonomia normativa, que consiste esta no direito e na capacidade efetiva de as autarquias locais regularem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade, e no interesse das populações, os assuntos que lhe estão confiados (cfr. Carta Europeia da Autonomia Local, art.3.º). A autonomia normativa implica a disposição por parte das autarquias locais de um poder regulamentar próprio, exercido nos limites da constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou autoridades com poder tutelar (artigo 241.º da C.R.P.).

Esta nova redação foi introduzida na revisão de 1982, que pôs termo à reserva da competência regulamentar a favor das assembleias, permitindo o legislador ordinário estendê-la aos órgãos executivos das autarquias.

A emissão de regulamentos depende sempre de lei habilitante, nos termos do artigo 136.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Os regulamentos locais são, pois, normalmente, regulamentos independentes, em que a lei habilitante é a que define as atribuições de cada categoria de autarquias locais, bem como o órgão autárquico competente para os emitir (definição da competência subjetiva e objetiva, nos termos do artigo 112.º n.º 7, 2.º parte. Doravante Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, sobre as atribuições das autarquias locais e as competências dos respetivos órgãos, conferiu às câmaras municipais uma competência aparentemente regulamentar: a de fixar tarifas pela prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, no âmbito do abastecimento de água, recolha, depósito e tratamento de lixo, ligação, conservação e tratamento de esgotos e transportes coletivos de pessoas e mercadorias, artigo 51.º n.º 1, alínea p).

A autonomia normativa das autarquias para Correia traduz-se:

” Na titularidade de um poder regulamentar fundado na própria Constituição, tal como o do Governo – constitui o esteio mais significativo da autonomia local, que por seu turno, veio revitalizar em muitos Estados contemporâneos o velho princípio da separação de poderes, agora sob nova

configuração: a da separação vertical” (Correia, 1987, p. 262.)

A jurisprudência do Tribunal Constitucional, no seu acórdão n.º 74/84, (Diário da República n.º 211/1984, Série I de 1984-09-11) “reconhece que as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio...” Existe, assim, uma área regulamentar própria que não necessita da existência prévia e específica de uma lei, ou seja, há a possibilidade de criação de regulamentos independentes. Mas, afinal, qual é a norma constitucional atribuidora de competência que permitirá ao município fundar a sua atuação regulamentar? É o artigo 235.º, n.º 2 da CRP. Com efeito esta norma ao atribuir às autarquias “...a prossecução de interesses próprios das populações respetivas...”, está, no fundo, a estabelecer os fins a prosseguir, ou por outra, as atribuições, pelo que, prevista a atribuição, passa-se a poder dividir a competência e assim o poder regulamentar.

No âmbito assim definido por lei, as autarquias dispõem de autonomia normativa, onde os seus regulamentos são independentes porque o seu conteúdo não tem de ser predeterminado por ato legislativo, isto é, não estão sujeitos à legalidade substancial e, em rigor, nem sequer à legalidade formal. Relativamente ao poder de auto normação das autarquias locais reconhecida ou consagrada na Constituição (artigo 242.º), o papel da lei ordinária, quanto a esse poder, é em rigor apenas o de delimitar, não podendo comprimi-lo livre e arbitrariamente. O fundamento desse poder é, pois, em primeiro lugar a Constituição.²⁶

Para Moreira, no que toca ao objeto dos regulamentos locais “eles estão sujeitos ao regime constitucional geral sobre os regulamentos, cfr. Artigo 115.º” (Moreira, 1993, p.895.)

Nestes termos, o poder regulamentar próprio das autarquias locais, além do limite negativo das normas das autarquias superiores, só pode incidir sobre matérias ou interesses próprios da autarquia, ou sobre matérias delegadas pela lei, estando-lhe, porém, vedadas as matérias que constitucionalmente são reserva da lei, mesmo que tenha havido autorização ou (delegação) legal nesse sentido. Deste modo, a tentativa de alargar os poderes regulamentares das autarquias locais através da figura dos regulamentos autorizados em matérias de reserva de lei, como por exemplo, os direitos, liberdades e garantias, deve ser afastado.

As formas e designações dos regulamentos locais, distinguem-se de acordo com o seu objeto, sendo as posturas municipais os mais típicos regulamentos autárquicos.

3.3.2. Autonomia financeira

Se para o desenvolvimento das suas atividades, as autarquias locais precisassem que o Governo lhes fornecesse meios financeiros e se este tivesse o poder de os atribuir

²⁶ Cfr. Queiró, A. (1976) Lições de Direito Administrativo, Coimbra, p.452.

conforme entendesse mais conveniente, então a autonomia não existiria. Neste sentido, perder-se-ia um dos seus elementos essenciais que consiste na não dependência em relação ao Estado Administração.

Assim sendo, a existência de uma lei das finanças locais e a colocação desta matéria no poder reservado da Assembleia da República, nos termos dos números 1 e 2 do artigo 165.º da CRP, assume uma relevância importantíssima.

Para Oliveira:

“A autonomia local, em matéria financeira, exige que as autarquias locais disponham, por um lado, de meios financeiros suficientes para o desempenho das suas atribuições que lhes cabe prosseguir e, por outro lado, de liberdade para os gerir” (Oliveira; 2013, p.213).

A liberdade de gestão traduz-se não só na elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos próprios e de planos de atividades como ainda na efetivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros.

Em termos históricos, a reivindicação pela autonomia financeira andou sempre de par com a reivindicação pela autonomia local, sendo tal fato particularmente evidente na administração local portuguesa.

Mesmo depois da consolidação do regime democrático resultante da Revolução de Abril de 1974, as finanças locais têm sido objeto de continuada discussão e regulação em Portugal.

Sobre esta matéria, já sucederam seis diplomas legais, onde passo a mencionar: a Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março; a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro; a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto; a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro e a Lei n.º 73/2013, 3 de Setembro.

Fica patente que todas estas leis que atrás citamos, procuraram concretizar os preceitos constitucionais, estatuídos no atual artigo 238.º, património e finanças locais e no que diz respeito aos municípios, no artigo 254.º da CRP, participação nas receitas dos impostos diretos.

A autonomia financeira, por sua vez, é também um elemento essencial da autonomia local²⁷. A autonomia financeira das autarquias locais, muito embora esteja concretizada sobretudo na **LFL**, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, a qual revogou a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto de 1998 e entrou em vigor a 1 de janeiro de 2007, tem expressão muito importante tanto na Constituição como na Carta Europeia da Autonomia Local.

²⁷ Sobre esta matéria, cfr. Nabais, J. C. (2004/2007) O regime das finanças locais em Portugal, Separata do boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LXXX, Coimbra, p.15 e sg, bem como, a Autonomia Financeira das Autarquias Locais, Coimbra, Almedina.

A autonomia financeira encontra-se estabelecida no artigo 238.º da C.R.P., ao prescrever que as autarquias têm património e finanças próprios, n.º1; as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços, n.º 3; e as autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei, n.º 4. Dispõe o n.º 2 desse artigo que o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visarà a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

A autonomia financeira de que dispõe as autarquias locais, quer significar que estas devem dispor de receitas suficientes para a realização das tarefas correspondentes à prossecução das suas atribuições e competências, e que a sua vida financeira não fique dependente de atos discricionários do poder central.

O que não implica, convém acentua-lo, uma autossuficiência económica²⁸, entendida como poder das autarquias para decidir de todas as suas fontes de financiamento, nem que todas as suas receitas tenham de se configurar como receitas próprias das comunidades locais. Com efeito, estas também podem alcançar a sua eficiência financeira à custa de transferências estaduais, mormente através da participação em receitas estaduais, conquanto que tais transferências obedeçam a critérios objetivos, estritamente definidos na lei e desde que não impliquem qualquer tipo de vinculação ou dependência face a administração estadual, nem constituam o suporte de intoleráveis desigualdades económicas e fiscais entre as autarquias.

De facto, como escreve Oliveira:

“Se as autarquias locais para o desenvolvimento da sua atividade precisassem de que o Governo lhes fornecesse meios financeiros e se o Governo tivesse o poder de os atribuir conforme entendesse mais conveniente, então a autonomia não existiria. Perder-se-ia um dos elementos essenciais desta que consiste na não dependência em relação ao Estado-Administração.”. (Oliveira, 2013, p.213)

A autonomia financeira das autarquias locais é composta por importantes princípios referentes às finanças locais, por isso mesmo integrantes do título I da **LFL**, a citar: o princípio da coerência, que é considerado base de todo o regime financeiro das autarquias locais, artigo 2.º. Nos termos deste preceito, “ o regime financeiro dos municípios e freguesias respeita o princípio da coerência com o quadro das atribuições e competências que legalmente lhe está cometido, designadamente ao prever regras que visam assegurar o adequado financiamento de novas atribuições e competências”; os princípios da coordenação das finanças locais com

²⁸ Cfr. Nabais, C. (2007) A Autonomia Financeira das Autarquias Locais. In 30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa. Lisboa: CEJUR, P.133.

as finanças estaduais; o princípio da promoção da sustentabilidade local; o princípio da participação das autarquias nos recursos públicos; o princípio da cooperação técnica e financeira; todos com suporte nos artigos 5.º, 6.º, 7.º e 8.º da **LFL**.

Também a Carta Europeia da Autonomia Local atribui as autarquias locais diversos direitos²⁹, entre os quais se destacam: o direito de regulamentarem e gerirem uma parte importante dos recursos públicos; o direito de auferirem receita próprias adequadas, proporcionais às suas atribuições, e de as gerirem livremente; o direito das autarquias locais mais fracas beneficiarem de um sistema de perequação destinada a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento; bem como, o direito de aplicarem livremente os subsídios que lhes sejam concedidos, de acordo com o princípio da não afetação.

Dito por outras palavras, a autonomia financeira implica uma autêntica independência da administração da administração local face à administração central no que diz respeito ao poder de: elaborar, aprovar e alterar planos de atividades e orçamentos; elaborar e apurar balanços e contas; dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e cobrar as receitas que por lei são destinadas às autarquias; gerir património autárquico; elaborar, aprovar e executar os orçamentos e planos de atividade e dispor de património próprio.

3.3.3. Autonomia administrativa

Esta autonomia administrativa é definida como poder conferido aos órgãos das pessoas coletivas públicas para praticar atos administrativos definitivos executórios ou não. Por sua vez ato administrativo é a decisão que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta, nos termos do artigo 148.º do CPA.

Os atos administrativos definitivos e executórios são aqueles que, no exercício do poder administrativo definem situações jurídicas entre a administração e os particulares (atos definitivos) e que obrigam por si, permitindo a lei a sua execução coercitiva imediata independentemente de sentença judicial (atos executórios).

Conforme dimanava o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo “o afastamento pela Revisão Constitucional de 1989, dos requisitos da definitividade e da executoriedade como determinantes da admissibilidade da impugnação contenciosa do ato, focalizando-se agora o critério de selecção no carácter lesivo ou não lesivo do ato, face a direitos ou interesses legalmente protegidos, não implica a abertura de um recurso contencioso imediato, sendo admissível que se imponha ao administrado o prévio esgotamento das vias gratuitas, a

²⁹ Cfr. Montalvo, A. R. (2009) A Carta Europeia da Autonomia Local e o Sistema de Governo Local, in Revista da Administração Local, n.º 232, julho/agosto, pp. 353- 365.

não ser naqueles casos em que o percurso imposto por lei para se alcançar a reação contenciosa esteja de tal modo evitado de escolhos que, na prática, suprima ou restrinja em medida intolerável o direito dos cidadãos ao recurso contencioso” Acórdão, 1994, p.512 e ss). Esta questão está assegurada pela Constituição, sendo que é garantida aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas, mesmo passo os cidadãos têm o direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos direitos ou interesses legalmente protegidos, nos termos dos números 4 e 5 do artigo 268.º da CRP.

Este reconhecimento às autarquias locais de uma personificação ou personalização própria, quer significar que estas são pessoas coletivas próprias e não meros órgãos da administração Estadual.

São pessoas coletivas próprias, justamente porque, sendo dotadas de autonomia nos termos que temos vindo a referir, não podem prescindir deste instrumento de organização que as perspetiva como verdadeiros centros de imputação jurídico-pública.

Conforme afirma Neves “a autonomia administrativa, em sentido estrito, é entendida como competência para a prática de atos definitivos e a não dependência hierárquica das autarquias em relação ao Estado.” (Neves, 2004, p. 10).

O Estado limita-se assim a exercer uma tutela de legalidade, conforme o artigo 242.º da C.R.P.- ou seja, verificar se o cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos é exercido nos casos e segundo as formas previstas na lei.

CAPÍTULO IV- QUADRO DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DAS AUTARQUIAS LOCAL

4.1. Enquadramento jurídico-constitucional das atribuições e competências das autarquias locais

Mais importante que a questão relacionada com o conceito de autarquia é, sem dúvida, a determinação do ratio da criação destas autarquias, ou seja, as finalidades que se visam prosseguir com a sua criação. Todos os aspetos que atrás tratamos, são como instrumentos ou condições necessárias para o exercício de forma autónoma da atividade de administração pública a nível local, em relação ao objetivo da autonomia local que é o exercício, sob responsabilidade própria, de um leque de tarefas administrativas.

Portanto, de nada interessaria haver órgãos democraticamente eleitos, meios financeiros, pessoal próprio e poder regulamentar autónomo se as autarquias locais estivessem fortemente limitadas na sua ação administrativa.

Neste sentido a Lei 75/2013, de 12 de setembro, anuncia no seu artigo 4.º, os princípios gerais, que coloca ao mesmo nível o princípio da descentralização e o da subsidiariedade. Para a prossecução das atribuições e o exercício das competências, o legislador enunciou um conjunto de princípios a serem seguidos:

a) **Princípio da descentralização administrativa**, que se concretiza através da transferência, por via legislativa, de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, conforme o estipulado no n.º 1 do artigo 237.º, com remissão para o n.º 2 do artigo 267.º e alínea n) do artigo 288.º da CRP, coadjuvado com o artigo 111.º da lei acima referenciada.

Consequentemente a descentralização administrativa postula a difusão das tarefas públicas, mediante a devolução de atribuições e de poderes a entidades públicas autónomas situadas abaixo do Estado. Ela consiste essencialmente numa divisão vertical de poderes entre o Estado e entes públicos autárquicos infra estaduais, nomeadamente os de caráter territorial, justamente as autarquias locais.

A definição das atribuições e da organização das autarquias locais e da competência dos seus órgãos está sujeita primeiro, ao importantíssimo princípio da reserva de lei: a Constituição inclui na reserva absoluta de competência da Assembleia da República a legislação sobre eleições locais; estatuto dos titulares dos órgãos do poder local; regime de criação, extinção e modificação territorial das autarquias locais; regime geral de elaboração e organização dos orçamentos das autarquias locais e referendo local (nos termos do artigo 164.º). Por seu turno pertencem à reserva relativa da Assembleia da República, comportando a possibilidade de autorização legislativa, as matérias pertinentes ao estatuto das autarquias

locais, ao regime das finanças locais, à participação das organizações de moradores no exercício do poder local e ao regime e forma de criação das polícias municipais (conforme o artigo 165.º).

Segundo, o legislador fica constitucionalmente vinculado pelo princípio de descentralização administrativa, que é espinha dorsal da conceção constitucional da autonomia local.

Por outro lado, a descentralização administrativa implica a autonomia administrativa, em sentido estrito, isto é, a competência para a prática de atos administrativos definitivos e executórios e a não sujeição das autarquias e dos seus órgãos a uma dependência hierárquica, em relação ao Estado ou a autarquias de grau superior, sem prejuízo da tutela (art. 242.º da CRP).

b) **Princípio de subsidiariedade**, quer significar que, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia, conforme reza o n.º 3 do artigo 4.º da Carta Europeia da Autonomia Local.

Para Oliveira, este princípio consagrado também no n.1.º do artigo 6.º da CRP, tem uma relevância importantíssima “nos termos do qual deve competir as autarquias locais a realização das tarefas administrativas que elas podem cumprir só sendo utilizado um nível elevado da administração pública quando a boa administração assim o exija.” (Oliveira, 2013, p.227). Em termos práticos, pode-se dizer que, em princípio, tudo quanto puder ser eficazmente decidido e executado ao nível autárquico não deve ser atribuído ao Estado e aos seus agentes.

c) **Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos**, este princípio encontra suporte legal no artigo 4.º do CPA, bem como o n.º 1 do artigo 266.º e 269.º da CRP. Nestes termos, compete ao órgão da Administração Pública, prosseguir interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

d) **Princípio da complementariedade**, embora estivesse previsto no direito administrativo de segurança social, não se pode dizer o mesmo em relação ao direito das autarquias locais, por se tratar de um elemento novo neste ramo de direito administrativo. Desta feita, este consiste na articulação das várias formas de proteção social públicas, cooperativas, mutualistas e privadas com o objetivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha das responsabilidades nos diferentes patamares da

proteção social, conforme o artigo 15.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro ³⁰que aprova as bases gerais do sistema de segurança social.

e) **Princípio da intangibilidade das atribuições do Estado**, embora não se possa dizer quais são as atribuições estatais intangíveis, mas pode-se dizer que a autonomia municipal não pode afetar a integridade da soberania do Estado.

Neste sentido Amaral sublinha:

” De fato, os poderes locais também são, por natureza, limitados, pois não podem ser exercidos para além do âmbito dos interesses necessariamente locais que os justificam, não podendo espaços de deliberação e atuação que devem permanecer reservados à esfera da comunidade nacional” (Amaral, 2005, p.385).

No entanto, uma lei que permita a delegação por parte do Governo de poderes administrativos que lhes são constitucionalmente conferidos será inconstitucional por violação do n.º 2 do artigo 111.º da lei fundamental (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, publicado no Diário da República n.º 116/2013, Série I de 2013-06-19).

No plano do direito legislado, o legislador pode, de um ponto de vista de técnica-jurídica, seguir um de três critérios para definir as atribuições das autarquias locais (município e freguesias), a saber:

a) Sistema da cláusula geral: a lei define numa fórmula geral e abstrata quais as atribuições do município, deixando depois a concretização à prática administrativa e, em caso de dúvida, aos tribunais. Neste sistema, compete a cada município interpretar o que é do seu peculiar interesse, e cabe depois aos tribunais resolver as dúvidas.

b) Sistema de enumeração taxativa: cabe a lei a enumeração de todas as atribuições de uma forma taxativa e exaustiva, entendendo-se que a entidade em causa só pode prosseguir os fins enumerados na lei.

c) Sistema misto: consiste em a lei fazer uma enumeração exemplificativa das principais atribuições, rematando e completando esse elenco com uma cláusula geral, nos termos do n.º 2 do artigo 235.º, da CRP, isto é, a lei pormenorizará detalhadamente um certo número de atribuições municipais e depois dirá, que além destas, todas as que forem de interesse do município.

O sistema de enumeração das atribuições que estava previsto no Código Administrativo de 1936/1940 era de natureza taxativa, tendo-se mantido assim até a entrada da primeira lei de atribuições locais – Lei 79/77 de 25 de outubro – que veio a consagrar um sistema de enumeração misto. Este sistema misto permanecerá durante a vigência da segunda lei de atribuições locais – Decreto – Lei 100/84 de 29 de março.

³⁰ A Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro é a primeira alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

Com a entrada em vigor da Lei 159/99, de 14 de setembro, boa parte da doutrina passou a considerar que se abandonou o sistema de enumeração mista, para se adotar o sistema que teria regressado à imposição de um leque taxativo de atribuições.

Sendo que autores como Freitas do Amaral³¹, reconhecendo, de um passo, a taxatividade da cláusula de atribuições da Lei n. 159/99, de 14 de Setembro, concluiu, por outro, que a configuração da cláusula presente nesse diploma como taxativa ia contra o princípio da subsidiariedade, assim essa contradição só será sanável se admitisse, quer em nome do princípio da subsidiariedade (artigo 6.º, n.º1, da CRP, e artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro), quer em homenagem ao princípio da autonomia local (artigo 235.º da CRP), a existência de uma cláusula habilitativa implícita de atribuições a favor das autarquias locais, devidamente fundamentada em razão de uma maior eficácia e proximidade.

Ao passo que Folque “aplaudia a consagração de uma cláusula taxativa considerando que a existência nas anteriores leis de cláusulas abertas (no caso mistas) seria inconstitucional” (Folque, 2004, p.92 e ss.).

Contrariamente, J. de Melo Alexandrino³², considerava que tanto a Lei 159/99, de 14 de setembro, como a Lei 169/99, de 18 de setembro, não estabeleciam o quadro das autarquias locais, sendo que, assim, não faria sentido procurar cláusulas abertas ou taxativas de atribuições nestas leis.

Se com a lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, a abertura da norma de atribuições – impondo ou não uma lista taxativa de atribuições locais – podia ser doutrinariamente discutida, a atual Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro, passa a clarificar o sistema adotado para a determinação das atribuições locais, isto é, opta nitidamente pela previsão de uma cláusula mista de atribuições. É um sistema adotado atualmente em Portugal.

Destarte, a CRP limita-se a dar-nos um ponto de referência ao estabelecer que as autarquias locais visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, nos termos do n.º 2 do artigo 235.º e que as atribuições e competências dos seus órgãos serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa, nos termos do artigo 237.º. Faz menção e com muita relevância ao outro princípio muito importante que é o princípio de subsidiariedade, consagrado também no n.º 1 do artigo 6.º, nos termos do qual deve competir às autarquias locais a realização das tarefas administrativas que elas podem cumprir só sendo utilizado um nível superior de administração pública quando a boa administração assim o exija.

³¹ Amaral, D. F. (2008) Curso do Direito Administrativo. (3.ª ed. Vol. 1) Coimbra Almedina, p. 559.

³² Alexandrino, J. M. (2010) Direito das Autarquias Locais, in Otero, P.; Gonçalves, P. (Coord.) Tratado de Direito Administrativo Especial, (Vol. 4.p. 182) Coimbra: Almedina.

Com base em todos estes dados, podemos afirmar que a autonomia local se manifesta hoje em largos domínios, tais como o urbanismo e ordenamento do território, a cultura, o desporto, os transportes, a prestação de serviços e construção de equipamentos úteis para as populações locais, a disciplina de atividades particulares que possam pôr em perigo a segurança de todos, a comodidade e condições de salubridade dos habitantes, ou seja, a respetiva qualidade de vida. Sobre todos esses assuntos, não é exigível uma atividade intensa, nem que todas as categorias das autarquias locais tenham atividade em todos esses domínios, mas sim que elas devam ter atividade significativa em boa parte deles. (ver o parecer da PGR n.º 104/81 de 23-7-81, dr, II, 63, 17-3-83 p.2015) ver também a atual Lei 75/2013.

As atribuições das pessoas coletivas públicas são tarefas ou fins que estas têm obrigatoriamente de desempenhar e prosseguir, uma vez que lhes são definidas pelo legislador.

As competências dos órgãos, são conjuntos de poderes/deveres propriamente ditos, ou poderes funcionais, que o órgão tem de exercer tendo em vista a prossecução das atribuições da pessoa coletiva.

Posto isso, vamos procurar entender melhor o conceito de atribuições e o conceito de competências.

Em matéria de atribuições do município, pode-se dizer que todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, n.º 1 do artigo 66.º da CRP. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o desenvolvimento e participação dos cidadãos, promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas, alínea e) n.º 2 do artigo 66.º da CRP.

A Constituição acima citada, consagra como tarefa fundamental do Estado a promoção do bem-estar e a qualidade de vida do povo, bem como a igualdade real e a efetivação dos direitos económico, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais, alínea d) do artigo 9.º da CRP.

Para Amaral, “atribuições são, por conseguinte, os fins ou interesses que a lei incumbe as pessoas coletivas públicas de prosseguirem”. (Amaral, 1994, p. 604)

Para o mesmo autor, “competências é, assim, o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas coletivas públicas”.

Na perspetiva de Moncada, “a competência dos entes autárquicos deve estar vocacionada para o cabal desempenho das funções que lhe reserva o texto constitucional no quadro do estado-de-direito democrático e social.” (Moncada, 2000, p. 192).

A lei especificará, portanto, as atribuições de cada pessoa coletiva e noutro plano, a competência de cada órgão. Qualquer órgão da administração, na prática, ao agir, conhece e encontra pela frente uma dupla limitação: isto porque, por um lado, está limitado pela sua própria competência, não podendo, nomeadamente, invadir a esfera de competência dos outros órgãos da mesma pessoa coletiva; e, por outro lado, esta limitado também pelas atribuições da pessoa coletiva em cujo nome atua, não podendo, designadamente, praticar quaisquer atos sobre matéria estranha as atribuições da pessoa coletiva a que pertence. Por outras palavras, as atribuições e competências limitam-se, assim, reciprocamente uma às outras.

Moncada, volta a fazer referência:

” O quadro das atribuições das Autarquias Locais será à face da nossa ordem Jurídica muito lato, de modo a possibilitar-lhes uma intervenção de primeira importância na realização dos objetivos económicos e sociais gerais que a ordem jurídica propõe aos poderes públicos.” (Moncada, 2000, p.187).

Na administração local autárquica, a matéria das atribuições encontra o seu suporte legal no artigo 2.º da RJAL, remetendo a sua concretização para os preceitos que versam sobre as atribuições do município e da freguesia, nos termos dos artigos 7.º e 23.º do RJAL.

Nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do RJAL, constituem atribuições das freguesias nomeadamente nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano; abastecimento público; educação; cultura, tempo livre e desporto; cuidados primários de saúde; ação social; proteção civil; ambiente e salubridade; desenvolvimento; ordenamento urbano e rural; proteção da comunidade, etc.

Já as atribuições do município, vai mais longe em relação a freguesia, operando nos seguintes domínios conforme o n.º 2 do artigo 23.º do RJAL: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultural e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa.

Com especial destaque para os municípios, diante das atribuições que acabamos de mencionar, existe um leque de competências que cabem aos diversos órgãos do município como: (Assembleia Municipal, artigo 24.º e seg.; Câmara Municipal, artigo 32.º e seg. e Presidente da Câmara, artigo 35.º).

Para melhor compreendermos esses institutos, tomaremos a título de exemplo a seguinte situação: suponhamos que o município de Lisboa, em consequência da passagem do mau tempo que se verificou, pretende fazer obras de reparação numa estrada que existe

no seu território – por hipótese, estrada Marquês de Pombal- Rossio. Pode fazê-lo? Eis a questão para cuja resposta é necessário analisar as atribuições do município. A Lei n.º 75/2013, que prevê que os municípios têm entre as suas atribuições, transporte e comunicação, onde os seus órgãos têm competências na gestão de todas as estradas nos perímetros urbanos e dos equipamentos e infraestrutura neles integrados, conforme o n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. No entanto, se a estrada Marquês-Pombal – Rossio for uma estrada municipal, será atribuição do município de Lisboa proceder nela obras de reparação, nos termos da c) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei 75/2013, com as necessárias adaptações a alínea a) do n.º 1 do artigo 18 da Lei 159/99; e se tratar de uma estrada nacional, então a reparação não cabe nas atribuições do município de Lisboa, porque as estradas nacionais pertencem ao Estado, e as respetivas obras são da atribuição de um instituto público estadual, Estrada de Portugal, S.A .

Digamos que a estrada em causa é uma estrada municipal e que, portanto, são atribuições do município de Lisboa fazer as obras de reparação nessa estrada: a que órgão ou órgãos do município de Lisboa compete decidir essas obras? Aqui já estamos perante um problema de competências. Se consultamos os vários preceitos aplicáveis, concluiremos que diversos órgãos têm uma parcela de competência para o efeito. Veja-se que para o exercício da mesma atribuição se diferenciam as competências:

- a) A Assembleia Municipal tem competência para aprovar os planos de obra;
- b) A Câmara Municipal tem competência para decidir fazer as obras e para resolver por que método vai fazê-las;
- c) O Presidente da Câmara tem competências para executar esta deliberação, praticando os vários atos necessários, desde assinar o contrato de empreitada, mandar fazer os pagamentos ao empreiteiro, coordenar a vigilância sobre as obras, etc.

Portanto para a prossecução de uma única atribuição, como por exemplo, fazer obras de reparação numa estrada municipal, existem competências diversas, distribuídas por vários órgãos municipais. As atribuições pertencem à pessoa coletiva, as competências pertencem aos órgãos.

Sendo certo que as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como as competências dos seus órgãos, são reguladas por lei nos termos do nº. 1 do artigo 237.º da CRP, é nesse contexto que o legislador deve balancear a prossecução de interesses locais e de interesse nacional ou supralocal, gozando de uma vasta margem de autonomia. No entanto, ao desempenhar essa tarefa, o legislador não pode pôr em causa o núcleo essencial da autonomia local; tem antes que orientar-se pelo princípio da descentralização administrativa e reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições próprias, e aos seus órgão um conjunto de competências que lhes permitam satisfazer os interesses próprios

(privativos) das respetivas comunidades locais (Acórdãos n.º 379/96, n.º 5.2. e Acórdão n.º 329/99, n.º 5.4.).

Importa sublinhar também que, a Lei n.º 75 /2013 prevê apenas a transferência de competências e não de atribuições e competências, como sucedia com a Lei 159/99, de 14 de setembro. Por outro lado, é estabelecido na Lei 75/2013, dois regimes que concretizarão a transferência de competências do Estado para as autarquias locais, onde o primeiro destes regimes é o das transferências de competências, nos termos do artigo 114.º, com características essenciais pelo fato de revestir uma natureza definitiva e universal e que a lei deve prever os recursos humanos e financeiros que devem acompanhar tais transferências; ainda sobre esta matéria deve ser acompanhada de estudos que a justifiquem feitos por equipas multidisciplinares, conforme o n.º 4 do artigo 115.º. o segundo é o da delegação³³ de competências, nos termos do artigo 120.º com remissão ao artigo 123.º, que seria o resultado de um contrato interadministrativo³⁴ que poderia cessar por caducidade, revogação ou resolução. Esta delegação de poderes constitui uma modalidade de repartição de competências entre diversos órgãos de uma mesma pessoa coletiva, sendo, nessa medida, uma forma de desconcentração administrativa.

A desconcentração administrativa por sua vez, implica que o exercício de competências dentro da mesma pessoa coletiva esteja distribuído ou repartido por uma pluralidade de órgãos. Os fins visados pela delegação de poderes são a aproximação da administração às populações e a desburocratização, tendo em atenção a boa administração e a eficiência administrativa.

Para Moncada, "a delegação pelo Estado de certas atribuições é uma técnica adicional de descentralização" (Moncada, 2000, p.193).

4.2. O presidente da câmara como órgão representativo singular do município: o silêncio da constituição e da lei.

A Constituição quase que deixa em silêncio a figura do Presidente da Câmara, à primeira vista, o Presidente da Câmara não será órgão do município, se tivermos a atenção o

³³ Delegação de poderes, consiste num ato pelo qual um órgão da administração pública, normalmente compete para decidir em determinada matéria, permite de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem os atos administrativos sobre a mesma matéria, ou seja, estamos perante uma situação em que, através de uma permissão legal, um órgão administrativo prescinde do exercício de uma competência legalmente atribuída, transfere ao outro órgão, que a desempenha como se fosse o órgão que exerce originariamente a competência atribuída por lei. Esta delegação pode ser de duas formas: a delegação administrativa e a delegação legal. A habilitação legal para a delegação, resulta do fato de a competência ser irrenunciável e intransmissível e de ser uma forma de justificar os poderes exercidos pelo delegado, já que a possibilidade de um qualquer órgão administrativo poder delegar as suas competências apenas se verifica quando a lei especificamente a preveja e também porque o exercício da delegação não constitui um direito subjetivo, mas sim um dever funcional.

³⁴ Os contratos interadministrativos são contratos administrativos celebrados entre duas ou mais pessoas coletivas públicas no âmbito das suas atribuições e competências para a prossecução de fins de interesse público.

artigo 250.º da Constituição da República Portuguesa, este refere que os órgãos municipais são a assembleia e a câmara municipal.

Mas em diversos preceitos da lei vê-se que o Presidente da Câmara é efetivamente um órgão municipal.

Amaral considera e bem, que de fato o presidente é um órgão municipal:

"Não é pelo fato de a Constituição ou as leis qualificarem o presidente da câmara como órgão, ou não, que ele efetivamente é ou deixa de ser órgão do município: ele será órgão ou não, conforme os poderes que a lei lhe atribuir no quadro do estatuto jurídico do município" (Amaral, 1998, p.496).

Posição esta que concordo inteiramente, e que está reforçadíssima com as inúmeras competências próprias que a Lei 75/2013 lhe atribui no seu artigo 35.º.

Portanto, desde 1977 que o Presidente tem poderes representativos do município. O Presidente da Câmara é hoje um órgão de vasta competência executiva e não só, figura emblemática do município, e o verdadeiro chefe da administração municipal: pretender negá-lo é contraditório com o sistema de eleição direta do Presidente da Câmara estabelecido na legislação portuguesa.

Não reconhecendo isto, procurando silenciar e diminuir a posição do Presidente da Câmara, a Constituição reflete o ambiente especial em que foi elaborada, contrário ao reconhecimento da autoridade dos órgãos executivos singulares. Mas a realidade é mais forte do que os pruridos com que se pretende escondê-la, e as disposições que citamos aí estão a provar que o legislador foi forçado a reconhecer a posição relevante e papel primordial que esse órgão assume na fase atual da nossa organização municipal, como de resto sucede em toda a Europa ocidental.

Em minha humilde opinião, este conjunto de competências de que faz referência o artigo 35.º do RJAL, demonstra inequivocamente que o presidente tem competências decisórias de tal forma importantes - como a gestão e direção de todos os recursos humanos dos vários serviços municipais, que não pode deixar de considerar-se um órgão municipal.

Em termos de direito comparado, o nosso Presidente da Câmara acumula em si funções que, noutros sistemas, são desempenhadas por órgãos meramente representativos como o caso do «mayor» inglês.

De todos os sistemas principais conhecidos, o português é provavelmente o que maioríssima responsabilidade confia ao Presidente da Câmara. Paradoxalmente, só no nosso direito é que se pretende negar ao chefe do executivo municipal o caráter de órgão do município.

4.3. A problemática da composição mista da assembleia municipal: membros eleitos e por inerência

A Assembleia Municipal é um órgão deliberativo do município, funcionando como um autêntico parlamento municipal.

O artigo 251.º da CRP, faz menção a composição da Assembleia Municipal e, conforme se pode ver do seu texto, essa composição é mista. Segundo este artigo “A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos diretamente em número superior aos dos presidentes de junta de freguesia, que a integram.”

Assim sendo, a Assembleia Municipal não é ela toda eleita diretamente, isto porque, é em parte constituída por membros eleitos e, em parte constituída por membros por inerência que são os presidentes das juntas de freguesia.

No entanto há municípios que têm um número considerável de freguesias, por exemplo, o município de Barcelos que tem 61 freguesias, a Assembleia Municipal pode ter de ser composta por cerca de 200 membros, o que pode ser manifestamente excessivo. No meu ver, este sistema misto, que inclui na composição das Assembleias Municipais a totalidade dos presidentes das juntas de freguesia do respetivo município, pode revelar-se excessivamente pesado na prática. Em direito comparado é um caso singular, pois em França, por exemplo, os Conselhos Municipais têm à volta de 30 ou 40 membros no máximo.

A assembleia municipal que funciona como uma espécie de parlamento municipal, tem a sua mesa composta por um Presidente e dois secretários, que exercem as suas funções gratuitamente.

O n.º 1 do artigo 27.º do RJAL, diz-nos que “assembleia municipal reúne em cinco sessões ordinárias anuais, em fevereiro, abril, junho, setembro e novembro ou dezembro, convocadas com antecedência mínima de oito dias por edital e por carta com aviso de receção ou protocolo”.

PARTE II- A TUTELA ADMINISTRATIVA SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS

CAPÍTULO V – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

5.1. Conceito de tutela administrativa, Diversidade de opiniões

Relativamente a este ponto, e seguindo os ensinamentos de Lima, pode-se dizer que “a tutela administrativa é entendida como todo o poder de ingerência do Governo na atividade dos órgãos autárquicos, com o fim de coordenar os serviços descentralizados com os serviços nacionais e de proteger os interesses das autarquias”. (Lima, 1940, p. 34).

Neste sentido, sobre as pessoas coletivas descentralizadas detém o Estado-Administração apenas o poder de tutela, pelo que fica excluído o poder de direção³⁵ e o poder de superintendência.

No que toca a tutela administrativa, podemos dizer que é entendido como poder conferido ao órgão de uma pessoa coletiva de intervir na gestão de outra pessoa coletiva autónoma, autorizando ou aprovando os seus atos, ou excecionalmente, modificando-os, revogando-os ou suspendendo-os, fiscalizando os seus serviços ou suprimindo a omissão dos seus deveres legais.

Para Amaral, a tutela administrativa é definida como “conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva, a fim de assegurar a legalidade ou mérito da sua atuação”. (Amaral, 1986, p.692)

Desta definição é possível retirar um conjunto de características da tutela administrativa:

- A existência de duas pessoas coletivas distintas, isto é, a pessoa coletiva tutelar e a pessoa coletiva tutelada;
- Destas pessoas coletivas, uma delas é necessariamente uma pessoa coletiva pública – a tutelar, a pessoa tutelada poderá ser pública ou privada, sendo que, na maior parte dos casos é pública;
- Os poderes de tutela são poderes de intervenção na gestão de uma pessoa coletiva;
- A tutela visa assegurar que a entidade tutelada cumpre as leis em vigor e garantir que sejam adotadas soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público.

Na ótica de Caetano, a tutela administrativa era definida como:

³⁵ O poder de direção se traduz em ordens ou instruções, que vinculam as condutas alheias, no seu fim, mas também no seu conteúdo. A regra, no Direito Português, é a de que o poder de direção constitui a mais importante situação jurídica ativa de um superior hierárquico. Ao passo que o poder de superintendência é um poder definido por lei e conferido ao Estado-Administração para definir os objetivos e orientar a atuação de outras pessoas coletivas públicas. O poder de superintendência é projetado na emissão de diretivas ou orientações, genéricas e abstratas que vinculam os comportamentos dos orientados quanto ao fim, mas não quanto ao conteúdo e a forma de atuação. Tal como o poder de direção e o poder de tutela, não se presume, tendo de se encontrar consagrado na lei.

“O poder conferido ao órgão de uma pessoa coletiva de intervir na gestão de outra pessoa coletiva autónoma – autorizando ou aprovando os seus atos, fiscalizando os seus serviços ou suprimindo a omissão dos seus deveres legais -, no intuito de coordenar os interesses próprios da tutela com os interesses mais amplos representados pelo órgão tutelar” (Caetano, 1980, p.230)

Ao passo que, Sousa define a tutela administrativa como sendo” o poder detido pelo Estado-Administração, consistente no controlo da gestão de outra pessoa coletiva integrada na Administração Pública, seja ela pública, seja ela privada, e visando salvaguardar a legalidade ou mérito da atuação”. (Sousa, 1994/95, p.283).

Relativamente à natureza dos poderes de tutela administrativa verifica-se divergências na doutrina, avultando três teses:

a) Tese da analogia com a tutela civil – defendida por Vieira de Andrade – a tutela administrativa seria uma figura bastante semelhante à tutela civil, visando, assim, suprir as deficiências orgânicas ou funcionais das entidades tuteladas;

b) Tese da hierarquia enfraquecida – defendida por Marcello Caetano – a tutela administrativa seria como que uma hierarquia enfraquecida, sendo os poderes tutelares, no fundo, poder hierárquico enfraquecido, em virtude de se exercerem sobre entidades autónomas;

Este mesmo autor deixa claro que não deve confundir-se a tutela administrativa com a civil, uma vez que, a tutela administrativa não se destina a assegurar o exercício dos direitos de um incapaz. Isto porque, as pessoas coletivas que a lei submete à tutela têm capacidade de exercício dos seus direitos e os respetivos órgãos conservam na íntegra a competência, tomando a iniciativa de todos os atos considerados úteis e convenientes aos interesses coletivos a seu cargo.

c) Tese do poder de controlo – defendida por Freitas do Amaral³⁶ – a tutela administrativa corresponderá a um poder de controlo exercido por um órgão da Administração sobre certas pessoas coletivas sujeitas à sua intervenção, para assegurar o respeito de determinados valores considerados essenciais.

A este respeito, subscrevendo-se as observações de Freitas de Amaral, considera-se que a tutela administrativa é um poder de controlo em virtude de se pretender garantir a legalidade ou mérito da atuação das entidades tuteladas, não sendo reconduzível à ideia de hierarquia em virtude de esta pressupor um vínculo fundado no poder de direção-dever de obediência entre órgãos ou agentes que no caso da tutela não se verifica.

³⁶ Amaral, D.F. (2016) Curso de Direito Administrativo (vol., 4.ª ed.) com a colaboração de Fábrika, L.; Silva, J.P.; Macieirinha, T. Coimbra: Almedina, p.729.

5.2. A tutela como poder de controlo

A expressão controlo presta-se aos maiores equívocos e ambiguidades, quer por excesso quer por defeito, motivo que nos leva a procurar delinear um conceito operacional de controlo que se revele suscetível de utilização técnica no direito administrativo.³⁷

Alexandrino definiu o controlo como, “a aferição da conformidade de certos atos, omissões ou atividades com um parâmetro precedente, em virtude da qual possa resultar algum efeito relevante” (Alexandrino, 2010, p. 258).

Por isso, importará esclarecer o que se deva entender por controlo, para este efeito, porque conhecemos no direito público outras formas de controlo sobre a Administração Pública, isto é: o controlo político exercido pelos parlamentos sobre os órgãos executivos; o controlo jurisdicional exercido, em particular, pelos tribunais administrativos e fiscais, os mecanismos de controlo interno associados as relações hierárquicas ou as vias de controlo administrativo por intervenção popular, mais ainda, a ideia de controlo associada ao exercício de funções de polícia administrativa sobre atividades dos particulares nos mais variados setores (controlo de preços, controlo das fronteiras, etc.).

Como acima se fez referência, poderes tutelares são realmente poderes de controlo. Portanto trata-se de controlar a atuação das entidades tuteladas para assegurar o acatamento da legalidade, bem como (nos casos ou países em que a lei o permita) o mérito da ação por elas desenvolvida.

Amaral sublinha que “controlar não é apenas fiscalizar, mas simultaneamente fiscalizar e garantir o acatamento de certas normas, valores ou decisões”. (Amaral, 1986, p.704)

Neste contexto, a tutela administrativa não se limita apenas em fiscalizar a atuação da entidade tutelada, mas também de garantir ou assegurar o respeito da legalidade e, quando for o caso disso, do mérito da atividade desenvolvida. É esta a função de garantia que os vários poderes de tutela desempenham.

Sousa, também defende que “o poder de tutela é um poder de controlo administrativo, que se não confunde com o controlo jurisdicional, a cargo dos tribunais e integrado na função jurisdicional do Estado-coletividade”. (Sousa, 1994/95, p.283).

O mesmo autor também afasta dos controlos administrativos o voto popular, como o referendo administrativo ou iniciativa popular quanto as decisões ou deliberações administrativas, porque nestes, o que encontramos é modalidades de controlo popular da atividade de uma entidade administrativa e não a intervenção do Estado-Administração sobre tal atividade.

³⁷ Folque, A. (2004) Tutela administrativa Nas Relações entre o Estado e os Municípios, Coimbra Editora, p.297.

5.3. A tutela da legalidade e de mérito

No que concerne as espécies da tutela administrativa há que a distinguir em dois momentos: quanto ao fim, que é o que vamos tratar agora, desdobra-se em tutela de legalidade e tutela de mérito; e quanto ao conteúdo, encontraremos cinco modalidades, isto é, tutela integrativa, tutela inspetiva, tutela sancionatória, tutela revogatória e tutela substitutiva.

Veremos então o que consiste em a tutela de legalidade e a tutela de mérito. A tutela de legalidade é aquela que visa controlar a legalidade das decisões da entidade tutelada; a tutela de mérito é a que visa controlar o mérito das decisões administrativas da entidade tutelada.

O que é mérito de uma decisão, enquanto aspeto diferente da legalidade dessa mesma decisão?

Ora vejamos, quando nós averiguamos da legalidade de uma decisão, nós estamos a apurar se essa decisão é ou não conforme à lei. Já em relação ao mérito da decisão, estamos a indagar se essa decisão, independentemente de ser legal ou não, é uma decisão conveniente ou inconveniente, oportuna ou inoportuna, correta ou incorreta do ponto de vista administrativo, técnico financeiro, etc. Todos esses aspetos, não têm a ver com a legalidade da decisão, mas tão-somente com o seu mérito.

A autonomia local seria gravemente lesada se as autarquias locais estivessem sujeitas a uma tutela de mérito sobre as suas deliberações, necessitando aquelas para atuarem legalmente de autorização ou aprovação dos seus atos pelo Governo, ou outro órgão político-administrativo com poder tutelar, como, por exemplo, o Governo das Regiões Autónomas.

De igual forma, a autonomia local também seria gravemente lesada se os órgãos das autarquias locais pudessem ser dissolvidos, ou os seus membros destituídos pelo Governo da República ou pelos Governos das Regiões Autónomas, por razões de mérito.

A tutela pode visar a salvaguarda da legalidade vigente ou a garantia do mérito ou de boa administração. É importante ter em atenção que a tutela de legalidade e de mérito são, ambas, criação do bloco de legalidade³⁸, não incluindo, para este efeito, os regulamentos administrativos, os contratos de administração e os atos administrativos.

Estão sujeitas a tutela de legalidade e de mérito, as entidades que pertencem à administração indiretamente dependente do Estado-Administração, bem como as

³⁸ Bloco de legalidade é o conjunto formado pelos princípios e pelas regras constitucionais, internacionais e legais, bem como por atos como regulamentos administrativos, contratos administrativos e de Direito Privado e de atos administrativos constitutivos de direito, que, nos termos da lei, condicionam a atuação da Administração Pública.

universidades públicas. As autarquias locais e várias das instituições particulares de interesse público, são exemplos de entidades sujeitas a tutela de legalidade, desde 1982.

Ainda no controlo tutelar da legalidade, Folque sublinha que “assume especial relevância o controlo dos fatos: materialidade, qualificação e adequação da decisão aos fatos”. (Folque, 2004, p.346)

5.4. A titularidade da tutela e formas de exercício

Para Quadros, “a autonomia tem como corolário necessário a existência de tutela administrativa na titularidade da pessoa coletiva Estado, que exerce através do seu órgão, o Governo” (Quadros, 1981, p. 767). Posição que subscrevo, uma vez que, a titularidade da tutela pertence ao governo, que exerce o poder tutelar em nome do Estado-Administração.

No mesmo sentido, Sousa assegura que “a titularidade da tutela administrativa cabe ao Governo, sendo assegurada pelo Ministro das Finanças e pelo Ministro do Planeamento e da Administração do território, no domínio das respetivas áreas de competência”. (Sousa, 1992, p.29).

Também para Amaral, “sobre as autarquias locais o Governo tem apenas poderes de tutela” (Amaral, 1988, p.358). Porque segundo o mesmo autor, as autarquias são independentes, se autoadministram, os seus órgãos definem livremente os objetivos destas e as grandes linhas da respetiva atuação, as autarquias locais pertencem as suas próprias populações e as camaras municipais representam os munícipes que as elegeram.

Nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 27/96 de 1 de agosto, “a tutela administrativa compete ao governo, sendo assegurada, de forma articulada, pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respetivas competências.”

As suas formas de exercício são demarcadas pelo seu conteúdo. Sob este aspeto, distinguiremos cinco modalidades, embora tradicionalmente só se distinguiriam três, mas julgaremos necessário distinguir cinco modalidades: tutela integrativa; tutela inspetiva; tutela sancionatória; tutela revogatória; tutela substitutiva.

a) A tutela integrativa é a faculdade de autorizar ou de aprovar atos da entidade tutelada.

Para Sousa, “a autorização corresponde a uma intervenção «a priori», ao passo que a aprovação corresponde a uma atuação subsequente ou “a posteriori”. (Sousa, 2009, p.300).

Quer isto dizer que, a falta de autorização priva de validade o ato que deveria ter sido autorizado, por vício de forma, consistente na omissão de condições prévia à sua prática. Ao passo que, a falta de aprovação priva o ato não aprovado apenas de eficácia, visto que a aprovação é condição daquela eficácia.

b) A tutela inspetiva é a faculdade de fiscalizar a organização, o funcionamento e a atuação da entidade tutelada. Ela abarca não só a estrutura e os atos internos, mas também os atos externos dessa atividade, e constitui uma realidade normalmente integrante do conteúdo da tutela.

c) A tutela sancionatória consiste no poder de aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detetadas no desempenho da tutela inspetiva.

d) O título excecional tem a tutela revogatória, por seu turno é o poder de revogar atos administrativos praticados pela entidade tutelada.

e) Para terminar temos a tutela substitutiva, que também a título excecional, consiste no poder de suprir as omissões da entidade tutelada, praticando, em vez dela e por conta dela, os atos que forem legalmente devidos.

Tal como o Professor Diogo Freitas do Amaral, entendemos ser constitucional a existência de faculdades inspetiva e integrativa na tutela de legalidade exercida pelo Estado-Administração sobre as autarquias locais. Ficando de fora, as faculdades sancionatórias, revogatória ou substitutiva.

5.5. O inquérito e a problemática das denúncias anónimas

Como tivemos a oportunidade de ver, a tutela administrativa consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas, conforme reza o artigo 2.º da Lei 27/96, de 1 de agosto.

E essa tutela de que falamos é exercida através da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias, nos termos dos números 1 e 2 do artigo 3.º da LTA.

Caso haja a prática por ação ou omissão, de ilegalidades no âmbito da gestão das autarquias locais ou na gestão de entidades equiparadas, que determinam a perda de mandato ou a dissolução do órgão autárquico, essa decisão é da competência dos tribunais administrativos do círculo, nos termos dos artigos 7.º, 8.º 9.º e 11.º da LTA.

O que nos chama a atenção é a alínea b) do artigo 3.º da LTA que prescreve o seguinte: "o inquérito consiste na verificação da legalidade dos atos e contratos concretos dos órgãos e serviços resultantes de fundada denúncia apresentada por quaisquer pessoas singulares ou coletivas ou inspeção".

Mas o que são inquéritos? Inquéritos são conjunto de atos e diligências que têm por objetivos apurar a verdade dos fatos alegados.

No que toca a problemática das denúncias anónimas, estas não decorrem da falta de legitimidade jurídica, mas antes da falta de fidedignidade e de responsabilização.

Não visam aqui questões éticas ou morais, mas unicamente jurídicas: desde logo nos crimes de natureza pública, a ausência de identificação do autor não assume qualquer relevância jurídico-processual uma vez que a legitimidade é igual.

Em muitos ordenamentos a comunicação anónima não é formalmente tida como denúncia. Tal sucede, não por razões de legitimidade, máxime nos crimes de natureza pública, mas antes por falta de fidedignidade e de possibilidade de responsabilização do seu autor pelo teor da comunicação.

Não obstante, tal não poderá obstar a admissão da comunicação anónima enquanto meio idóneo de conhecimento dos fatos criminosos por parte da autoridade judiciária, já que em certas circunstâncias o anonimato não só colhe justificação, como se mostra imprescindível à investigação de determinados ilícitos, e a salvaguarda da integridade física, familiar e socioprofissional dos denunciantes, quer de outro modo não se exporiam à colaboração com as autoridades na prossecução da justiça.

Mas a denúncia anónima comporta igualmente riscos de manipulação das autoridades judiciais e dos órgãos de polícia criminal, atenta a sua falta de rastreabilidade, fidedignidade e responsabilização, podendo não só onerar intoleravelmente os escassos recursos disponíveis à investigação, como, particularmente, atacar de forma iníqua e irreversível os direitos fundamentais dos cidadãos, designadamente o direito ao bom nome, à honra e consideração social.

A denúncia anónima só pode determinar a abertura do inquérito quando: a) dela retirarem indícios da prática do crime; ou b) constituir crime; e quando a denúncia anónima não determina a abertura do inquérito, a autoridade judiciária competente promove a sua destruição, conforme tipificado nos números 6 e 8 do artigo 246.º do C.P.P.

5.6. Os limites da tutela

Falarmos dos limites da tutela, significa identificarmos quais os limites gerais do poder de tutela administrativa e, bem assim, os limites específicos da tutela sobre os municípios, afim de pudermos entender quais as medidas tutelares admissíveis perante a estrutura do poder tutelar, o seu parâmetro aplicável (omissões) e a autonomia municipal.

Assim sendo, podemos dizer de uma forma geral, que o poder tutelar: não consente, entre as suas medidas, a estipulação de instruções, ordens, orientações ou diretivas, isto é, liberdade de decisões primárias; só pode ser exercido nos casos e segundo as formas previstas normativamente; segundo um juízo de conformidade com padrões de conduta precedentes e oponíveis ao órgão tutelado; apenas se incide sobre atos e omissões; só pode atingir os efeitos, não podendo dispor na conformação do conteúdo.

No que concerne, aos limites específicos da tutela sobre os municípios, já por parte da autonomia municipal, acrescem especificamente como limites à tutela administrativa os que resultam do seu conteúdo essencial, o que representa, sem dúvida, um maior grau de exigência nas limitações próprias da tutela administrativa.

Constituem essas limitações:

a) Não apenas a insusceptibilidade de determinação da iniciativa, como também indisponibilidade sobre a mesma, isto é, iniciativa secundária;

b) Insindicabilidade³⁹ do mérito nos atos e nas omissões administrativas, seja autonomamente em cada um deles, seja ao nível da auto-orientação definida livremente para a realização das tarefas municipais, uma vez que o parâmetro se reduz à conformidade com a lei, entendida como bloco de legalidade;

c) Indisponibilidade de competência secundária⁴⁰ relativamente aos efeitos dos atos do órgão tutelado;

d) Formalidade essencial de audiência prévia do órgão, antes da adoção de uma medida tutelar restritiva da autonomia municipal, n.º 2 do artigo 242.º da CRP;

e) Previsão da dissolução do órgão municipal como medida restritiva última e apenas por conta da imputação de ato ou de omissão ilegal grave, de onde se devem retirar critérios de reativação aptos a ordenar uma escala de medidas à luz da proibição do excesso.

Da exposição feita, Folque esclarece:

“Importa distinguir no quadro das medidas tutelares restritivas da autonomia municipal (art.242.º. n.º 2) aqueles que se mostram interdito ao legislador introduzir, seja por infringirem os limites gerais da tutela, seja por ultrapassarem os limites específicos respeitantes aos municípios.” (Folque, 2004, p.362.).

5.7. Tutela sobre as autarquias locais

Recorrendo aos ensinamentos do Professor Melo Alexandrino, é importante frisar que, o controlo exercido sobre as autarquias locais traduz-se, entre nós, no controlo administrativo *stritu sensu*, ou seja, na tutela administrativa.

O atual modelo da tutela e do contencioso administrativo associado à perda do mandato autárquico constitui uma aquisição que vem na sequência da alteração do quadro jurídico-político da administração local em resultado da Revolução de Abril de 1974 e da sua posterior consolidação com a aprovação da Constituição de 1976, que consagrou aquilo a

³⁹ Significa que estamos no primeiro momento do controlo tutelar, isto é, o da apreciação da conformidade entre o objeto e o parâmetro, de sorte que estarão interditas todas as medidas tutelares que se fundamentem em critérios de apreciação sobre a oportunidade ou a conveniência da iniciativa.

⁴⁰ É entendida como o poder não para a prática do ato, mas como poder negativo sobre a subsistência do efeito do ato.

que já se chamou de uma democracia descentralizada e que envolveu uma profunda transformação ao nível do poder local, instituído através das autarquias locais dotadas de uma efetiva autonomia administrativa e financeira e de um sistema de órgãos representativos diretamente eleitos pelas populações em concretização do princípio constitucional da autonomia das autarquias locais e da descentralização administrativas, cujo regime foi então consagrado nas disposições do artigo 237.º, e seguintes, da CRP como tivemos a oportunidade de frisar anteriormente.

No exercício da tutela sobre a autarquia local, o órgão do Estado define e representa um interesse «geral nacional» diferente do interesse que a esta cabe definir e prosseguir. O que significa que em regra, não pertence ao Estado intervir na definição do interesse prosseguido pelo ente tutelado, nem, na determinação do modo de o prosseguir.

No mesmo sentido o Acórdão n.º 379/96, do Tribunal Constitucional vem dizer o seguinte:

“ Como as autarquias locais integram a administração autónoma, existe entre elas e o Estado uma pura relação de supraordenação – infra ordenação, dirigida à coordenação de interesses distintos (interesses nacionais, por um lado, os interesses locais, por outro), e não uma relação de supremacia – subordinação que fosse dirigida à realização de um único e mesmo interesse – o interesse nacional, que, assim, se sobrepusesse aos interesses locais”.(Acórdão n.º379/96).

Por outro lado, afirma Machado, “a tutela exercida sobre a autarquia local ou regional é uma tutela externa, e não uma tutela interna (como no caso dos institutos públicos) ” (Machado, 1982, p.17). Trata-se de uma tutela externa, porque o titular do respetivo poder intervém na defesa de um interesse que a este se contrapõe. Intervém, portanto, em plano diverso em que atua a autonomia da vontade do ente tutelado – pelo que age de um modo por assim dizer extrínseco, limitando e coordenando com interesse geral as manifestações daquela autonomia, mas sem por em causa o essencial dela.

Segundo o mesmo autor, a tutela externa nunca afeta a iniciativa, ou o caráter iniciador, constitutivo, da vontade tutelada.

A tutela administrativa sobre as autarquias locais, nessa nova perspetiva do poder local democrático, acabou por assumir um caráter residual, limitada a tutela de mera legalidade, em termos de finalidade, e não de mérito como ocorria no período do Estado Novo, e exercida mediante a realização de ações inspetivas tendo em vista averiguar em sede de fiscalização do cumprimento da lei em matéria de gestão patrimonial e financeira, neste caso exercida através da Inspeção-Geral de Finanças, ou em matéria de administração geral, com a respetiva competência cometida à Inspeção-Geral das Autarquias Locais, e dessa atividade

inspetiva poderia no limite determinar a aplicação de medidas sancionatórias, em casos muito restritos devidamente tipificados na lei, e tais sanções, no essencial, passavam pela dissolução do órgão autárquico ou pela perda de mandato do respetivo titular, consoante a responsabilidade pela ação ou omissão, de natureza ilícita, fosse imputada ao órgão ou ao respetivo titular ou membro do órgão autárquico.

Importa salientar ainda que a tutela exercida sobre as autarquias locais radica apenas num controlo, que corresponde à mera verificação do cumprimento da lei. A tutela administrativa não se esgota no sentido estrito do controlo, nem em geral, e nem tão pouco na tutela administrativa sobre autarquias locais, em cuja disciplina constitucional deparamos, por um lado, com a identificação da tutela como verificação do cumprimento da lei, nos termos do n.º 1 do artigo 242.º da CRP, mas por outro lado, com a previsão de um quadro genérico de medidas restritivas da autonomia local a adotar pelo órgão tutelar, conforme reza o n.º 2 do artigo 242.º, máxime a dissolução do órgão autárquico, em caso de ato ou omissão ilegal grave, prevista no n.º 3 do artigo 242.º.

A Carta Europeia da Autonomia Local acolhe o princípio da não presunção de tutela, conforme o n.º 1 do artigo 8.º, onde assegura que ela só pode ser exercida nos termos que a lei e a constituição respetiva definir.

Ainda sobre o tema controlo, Gonçalves Pereira resignou-se ao emprego da expressão «controle», por considerar que nem os conceitos de fiscalização, nem de verificação se mostrariam suficientemente aptos para descrever o instituto tutelar.

Folque afirma que, “o poder tutelar é um poder de controlo jurídico-administrativo, mas não basta asseverar que o controlo é também garantia do cumprimento, sem, ao fim e ao cabo, ser explicado onde começa e onde termina o controlo.” (Folque, 2004, p.341).

Relativamente ao enunciado artigo 242.º da CRP, parece abrir a porta para análise de duas situações: primeiramente, reparte tutela e medidas tutelares; em segundo momento, inculca a destrição entre medidas tutelares restritivas e medidas tutelares não restritivas da autonomia local. No entanto, não é de se estranhar a previsão de medidas tutelares restritivas da autonomia local, quando no âmbito dos direitos, liberdades e garantia, há também sujeição a restrições, nos termos dos números 2 e 3 do artigo 18.º da CRP.

As medidas tutelares apresentam-se, como aquelas que são adotadas a partir de um juízo positivo no termo de fiscalização tutelar, juízo esse que tem de preencher requisitos de especial qualificação, no caso da adoção da medida tutelar extrema, isto é, a dissolução.

Esta constitui, sem dúvidas, a única medida tutelar tipificada constitucionalmente, mas nem por isso fica excluída uma larga margem conformadora do legislador para a previsão de outras medidas tutelares. É imprescindível que em cada uma delas haja um nexo lógico-causal entre a medida tutelar e a verificação do incumprimento da lei, assim como uma

proporção entre o maior ou menor gravidade do ato ou omissão ilegal e a intensidade restritiva da medida. Em todo o caso, o respeito pelo conteúdo ou núcleo essencial da autonomia local terá de ser garantido.

Todavia, como vimos, a tutela administrativa não obedece a uma teleologia do interesse geral na repressão da ilegalidade, mas antes procura proteger a continuidade interadministrativa, à qual é inerente a supremacia do órgão tutelar e dos interesses públicos visados diretamente pela pessoa coletiva pública que integra. A atividade administrativa desenvolvida pelos municípios, quer seja de interesse nacional ou regional, constitui sinal inequívoco da presença, em todas as manifestações da tutela administrativa, de interesses públicos que ao Governo no âmbito das suas competências administrativas cumpre defender, nos termos da 2ª e 3ª parte da alínea d) do artigo 199.º da CRP.

Embora franqueada a abertura a medidas tutelares estruturalmente diversa da simples verificação da legalidade, a autonomia local não abre mão do seu papel limitador na conformação legislativa, isto é, as medidas tutelares restritivas terão de ser proporcionadas à maior ou menor gravidade da ilegalidade verificada e de respeitar o conteúdo essencial da autonomia local.

Contudo, a verdadeira razão de ser da tutela administrativa sobre autarquias locais, tal como surge na alínea d) do artigo 199.º, da CRP, é a de alcançar um certo equilíbrio no contexto chamada separação vertical de poderes, além de assegurar um mínimo de continuidade territorial.

De salientar que, a primeira legislação publicada sobre a tutela administrativa foi a Lei n.º 87/89, de 9 de setembro, entretanto revogada pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, que no artigo 1.º definia o âmbito “a presente lei estabelece o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e as entidades equiparadas, bem como o regime sancionatório”. São consideradas entidades equiparadas as associações públicas de autarquias locais (áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos), conforme reza os artigos 63.º e 64.º da Lei n.º 75/2013.

A Lei n.º 27/96 atribui ao governo as funções de tutela, que é assegurada, de forma articulada, pelos ministros das finanças (inspeção geral das finanças) e do equipamento, do planeamento e da administração do território (inspeção geral das autarquias locais), no âmbito das respetivas competências, nos termos do artigo 5.º, sendo presentemente a inspeção geral das finanças a entidade com competência tutelar, tendo em conta a fusão da inspeção geral da administração local nesses serviços do ministério das finanças, que decorreu do Decreto-Lei n.º 117/2011 de 15 de dezembro, que aprovou a fusão da inspeção geral da administração local na inspeção geral das finanças (IGF).

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 96/2012 de 23 de abril regula a IGF, que tem por missão prestar apoio técnico especializado, abrangendo todas as entidades do setor público administrativo, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica.

De tudo que foi exposto, leva-nos a crer que a tutela constitui assim um instrumento de monitorização e correção de excessos e irregularidades, isto é, procura assegurar que a entidade tutelada cumpre as leis em vigor e garantir que sejam adotadas soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público.

5.8. A doutrina e a admissibilidade da tutela substitutiva

No que toca a este ponto, acredita-se que é de considerar admissível, em certos casos, a substituição como medida tutelar, relativamente aos municípios. Portanto, da parte da relação e do poder tutelar, não se encontram razões que se oponham a este entendimento.

Se formos analisar o corpo do n.º 4 do artigo 197.º do CPA, é feita a expressa referência a poderes de tutela substitutiva, facultando, em sede de recurso tutelar, a modificação ou a substituição do ato recorrido. O que faz-nos crer que se trata não de um poder tutelar, mas sim de um dever que recai sobre o sujeito ativo da relação tutelar.

Dentre várias tipologias do poder de substituição em Direito Administrativo Português, o que mais se identifica com a questão que está sendo tratada, é a substituição sancionatória, que segundo Paulo Otero⁴¹, tem como pressuposto a aplicação de uma sanção a um órgão colegial representativo, traduzida esta na sua dissolução, envolvendo sempre, por isso mesmo, um fenómeno de substituição total⁴² ou integral da atividade do substituído até à sua nova eleição, sendo o órgão substituto um órgão não integrado no ente público a que pertence o órgão substituído.

Podemos tomar como exemplo, a dissolução do órgão autárquico, previsto no n.º 3 do artigo 242.º da CRP.

Bem sabemos que existe a figura da tutela substitutiva, contudo, doutrinal e jurisprudencialmente tem-se discutido se, à face da Constituição, é legítimo que a lei ordinária estabeleça formas de tutela revogatória ou substitutiva sobre as autarquias locais.

E há quem diga que não, com base numa interpretação meramente literal da nossa lei fundamental, onde o n.º 1 do artigo 242 da CRP, dispõe que “a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos

⁴¹ Otero, P. (1995) O Poder de Substituição em Direito Administrativo, Enquadramento Dogmático-Constitucional (Vol. 2.) Dissertação de Doutoramento, Lex Lisboa, p.499.

⁴² Substituição Total ou integral apenas se verifica no caso da substituição sancionatória e assiste-se uma verdadeira sucessão plena na posição jurídica do substituído, adquirindo o substituto a totalidade das posições jurídicas do substituído durante o lapso de tempo em que se verifica a dissolução do órgão colegial.

autárquicos “, deveria entender-se que só ela traduz em rigor, em verificar se a atuação das autarquias é legal ou ilegal.

Em relação à natureza da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais, transmite o acórdão n.º 379/96, p. 2, do TC:

“Ao conceder à Junta Autónoma de Estradas uma competência autónoma para fiscalização e eventual embargo de obras efetuadas ilegalmente em zonas de proteção das estradas nacionais, não constitui qualquer forma de tutela substitutiva relativamente às autarquias, sendo plenamente compatível com a autonomia local.” (Acórdão n.º 379/96).

Deduz-se, portanto, que a forma de tutela administrativa inscrita constitucionalmente, no seu artigo 242.º, reiterada pelo Tribunal Constitucional neste acórdão, insiste na forma de tutela inspetiva da legalidade e não no seu caráter substitutivo, corretivo, homologatório ou orientador.

Discorda-se desta interpretação, uma vez que, “verificar o cumprimento da lei” é uma operação de controlo da legalidade que tanto pode existir na tutela inspetiva como também em algumas das outras modalidades de tutela administrativa que já tivemos a oportunidade de ver. Portanto é perfeitamente possível sujeitar um ato de aprovação ou autorização tutelar apenas para efeitos de controlo de legalidade.

Passaremos agora a posição dos ilustres doutrinadores administrativistas sobre a problemática da admissibilidade da tutela substitutiva.

Ora vejamos, Caetano, definia a tutela substitutiva ou supletiva como “o poder de suprimir as omissões do órgão tutelado, praticando em vez deles os atos que encontra expressa imposição legal não hajam sido produzidos na ocasião determinada” (Caetano, 1980, p.232).

Sérvulo Correia⁴³, como se deu conta, considera mesmo que o regime de tutela já não é sequer tutela por suprimir um seu pressuposto essencial, que é a autonomia da autarquia. Neste contexto, sempre se dirá, contudo, que o direito ordinário não permite, hoje, falar-se de uma medida substitutiva no caso do regime de tutela consequente ao ato de dissolução.

A Lei da Tutela Administrativa, faz referência que compete ao Governo, por decreto, nomear uma comissão administrativa (n.º 4 do artigo 14.º) de cinco membros (n.º1), cuja composição terá de refletir a do órgão dissolvido (n.º4), embora devendo excluir-se aos membros do órgão dissolvido (n.º 1 do artigo 12.º), à exceção daqueles que tenham cumprido para com os seus deveres no que toca ao ato ou omissão que tenham causado a dissolução

⁴³ Correia, S. (1982) Noções de Direito Administrativo (Vol. 1), Lisboa: Editora Danúbio, LDA. P.213.

(n.º 2 do artigo 12.º). Contudo, não se estabelece, nem se indicia tão-pouco um vínculo hierárquico entre o Governo e a comissão administrativa.

Já Amaral, se refere à tutela substitutiva de seguinte forma, “além de excecional, tem sempre natureza sancionatória: o órgão tutelar intervém se, e porque, a entidade tutelada deixou de cumprir um dever legal.” (Amaral, 1981, p.287.)

Contudo, ponderosas são as razões que militam contra a possibilidade de o legislador instituir, entre nós medidas tutelares substitutivas. Desde logo, entendeu o Tribunal Constitucional no já citado Acórdão n.º 260/98, de 5 de março, que a tutela substitutiva extrapolaria da verificação do cumprimento da lei.

Por seu turno, Pereira “recusa a tutela substitutiva por incompatibilidade com a autonomia”. (Pereira, 1960, p. 21).

A substituição seria característica da hierarquia. Indicaria um fenómeno de desconcentração e não já de descentralização. A autonomia implica a faculdade de emitir regras para si próprio, e se pode admitir-se que a vontade seja condicionada externamente, já não será de admitir interferência na definição do conteúdo do ato. Conclui deste modo o ilustre professor, que deve-se distinguir-se tutela e poderes de substituição.

Desta feita, Quadros vem dizer que a “tutela substitutiva requer que tenha havido uma clara omissão, da parte do órgão tutelado, do dever da prática de um ato que a lei lhe impunha.” (Quadros, 1981, p.770).

De tudo quanto foi exposto, subscrevo-me a posição do ilustre professor Diogo Freitas do Amaral, porquanto, mesmo que a tutela substitutiva fosse reduzida aos casos de omissão ilegal de atos devidos por parte do órgão autárquico, acredita-se que ela não é compatível com o n.º 1 do artigo 242.º da CRP, nem com o princípio da autonomia do poder local, pelo que só será legítima se a própria Constituição vier um dia, a título excecional, permiti-la para casos bem pontuais.

Assim o artigo 108-A do decreto-lei n.º 555/99, artigo aditado pela lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, prescreve que “ O presidente da CCDR territorialmente competente pode determinar o embargo, a introdução de alterações, a demolição do edificado ou a reposição do terreno em quaisquer operações urbanísticas desconformes com o disposto em plano municipal ou plano especial de ordenamento do território, sempre não se mostre assegurada pelo município a adoção das referidas medidas de tutela da legalidade urbanística, com as necessárias adaptações ao disposto nos artigos 94.º a 96.º e 102.º a 108.º” Com esta norma, o legislador instituiu uma forma de tutela supletiva ou substitutiva sobre as autarquias locais, dado que o Presidente da CCDR colmataria a inércia do município assegurando a execução das medidas de tutela da legalidade urbanística.

Portanto, subscrevo a posição da Professora Maria Castanheira Neves, quando faz referência ao caso de violação de Planos Municipais de Ordenamento do Território, que dado o princípio constitucional da autonomia do poder local, o Presidente da CCDR só deverá atuar em substituição do Presidente da Câmara, tutela substitutiva, para garantir a execução de medidas de tutela de legalidade urbanística, quando estejam em causa interesses nacionais ou regionais, entendendo-se que há violação destes interesses quando há violação de uma norma de PDM alterado por adaptação para integrar normas de um PROT ou de um plano sectorial.

Pode-se dizer que, a previsão de medidas tutelares substitutivas terá de obedecer o princípio da necessidade. Por excelência, nas relações com os municípios, observa-se uma vulneração dos direitos fundamentais por órgão municipais, no que toca a direitos liberdades e garantias, cuja aplicabilidade direta (n.º 1 do artigo 18.º da CRP), adquire uma importante dimensão garantística, mas também o campo do cumprimento dos tribunais.

Otero, ao analisar as principais concepções sobre o poder de substituição, em caso de deliberada omissão de atos devidos, nota que, “o acesso à justiça administrativa para sancionar tal comportamento seria um mero paliativo sem verdadeira eficácia operacional ante a necessidade de uma ação rápida e efetiva” (Otero, 1995, p.294).

Nesses termos, veio a nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de agosto) introduzir uma medida tutelar substitutiva (artigo 8.º) ao conceder ao Governo a faculdade de deduzir uma parcela às transferências financeiras (até 15% do montante global) para pagamento aos credores municipais de dívidas definidas por sentença judicial transitada em julgado ou não contestada junto dos credores no prazo máximo de 60 dias.

O corpo do artigo 8.º da Lei n.º 42/98, faz-nos refletir um pouco, isto porque, sabemos que o principal objetivo da adoção da medida tutelar é a averiguação ou o controlo da legalidade do ato. Mas a última parte onde diz (... não contestada junto dos credores no prazo máximo de 60 dias) parece ser mais um juízo de ilicitude do que propriamente de legalidade.

5.9. Tutela administrativa sobre as pessoas coletivas privadas: em especial as pessoas coletivas de utilidade pública

Como temos vindo a tratar, a ordem constitucional não dispensa um mínimo essencial de tutela administrativa em relação à administração autónoma e à administração indireta, importa ainda saber se a tutela pode estender-se a outras pessoas coletivas, designadamente a pessoas coletivas privadas que materialmente exerçam tarefas administrativas.

Nos termos do n.º 6 do artigo 267.º da nossa Lei fundamental faz referência a esta questão, isto é, “as entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos

termos da lei, a fiscalização administrativa”. A mesma Lei fundamental também faz menção ao n.º 5 do artigo 63.º, onde estipula que “ O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º.

Pode-se retirar daí dois aspetos fundamentais. Primeiro, o de saber se quando a Constituição se refere a fiscalização é possível instituir meios de tutela no relacionamento com tais entidades particulares. Segundo, o de saber se a tutela estadual pode não ter lugar no relacionamento com entidades privadas que exercem poderes públicos, como é o caso dos poderes de autoridade concedidos às empresas públicas por via do disposto no n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro.

A doutrina embora divergente, parece maioritariamente inclinada para abonar a tutela administrativa sobre pessoas coletivas privadas, com exceção de Otero para quem: “a tutela administrativa postula que ambos os sujeitos se integrem na Administração Pública, embora sem adiantar a qual dos sentidos possíveis de Administração Pública se reporta (à Administração Pública em sentido material ou orgânico)”(Otero, 1992, p.222).

Por outro lado, Sousa afirma que, “de poder de tutela, dispõe, nomeadamente, o Estado-Administração sobre instituições particulares de interesse público. Só por exceção, goza de poder de superintendência sobre algumas delas” (Sousa, 1999, p.53).

São exemplos dessas instituições particulares de interesse público: clubes desportivos, associações de bombeiros, concessionária de obras públicas sociedades privadas de capital total ou maioritariamente público, etc.

Já Amaral, parece admiti-lo, mas segundo ele” em bom rigor, não deveria aceitar-se o exercício de poderes de tutela administrativa sobre pessoas coletivas privadas”. (Amaral, 1994, p.700). Mas assegura que, há leis que o impõem e a Constituição não o impede, isto é, a entidade tutelada pode ser, pois, uma pessoa coletiva privada.

Se as normas constitucionais acima citadas apenas fizessem referências à fiscalização, isso não obstaría, que sobre elas incidissem poderes tutelares. Pois o que está em causa é preservar a sua autonomia e, do mesmo modo garantir a continuidade interadministrativa, teremos de reconhecer que a tutela é idónea para ambos os fins, a pensar em formas de fiscalização não tutelares que condicionaria mais intensamente a autonomia de tais entidades privadas.

Dito de outra forma, o lugar da tutela tem de ser o de um espaço de autonomia administrativa.

Folque sublinha que,” sempre que o Estado reconheça a certas entidades privadas a possibilidade de realizarem tarefas de natureza administrativas, reconhecendo –lhes poderes bastantes, mas havendo de preservar a sua autonomia, nada obstará à estipulação de relações tutelares.” (Folque, 2004, p.285).

O ilustre professor Amaral ensinou-nos:

“Mesmo quando tais entidades privadas exerçam realmente funções de interesse público, fazem-no sempre sob a fiscalização, maior ou menor, da Administração Pública: a esta é que compete, institucionalmente, velar pela satisfação das necessidades coletivas e garantir a prossecução dos interesses públicos; por isso dizemos, não apenas que as pessoas coletivas públicas prosseguem interesses públicos, mas sobretudo que asseguram essa prossecução”. (Amaral, 1988, p.588).

5.10. A administração municipal indireta: uma fuga à tutela administrativa?

Antes de entrarmos no aspeto referente a administração municipal indireta, é importante relembrarmos que a autarquia local sob ponto de vista organizatório, e em especial os municípios, integram administração autónoma territorial assumindo especial relevo. A constituição destas entidades, configuradas como pessoas coletivas públicas de população e território, se apresenta determinada pela necessidade da prossecução dos interesses próprios e específicos das comunidades que habitam uma determinada circunscrição territorial. Ora, a lei ao reconhecer personalidade jurídica autónoma às pessoas coletivas, autárquicas ou não lhes reconhece do mesmo passo a capacidade jurídica privada, que é reconhecida e não criada pela lei. Um dos atributos essenciais da noção da personalidade jurídica é o da capacidade de gozo e de exercício de certos direitos.

Assim, conforme afirma Santos:

” As formas da gestão indireta, «envolvem a transmissão para uma entidade terceira da responsabilidade direta pela execução de atividades municipais» abrangendo assim, «a delegação de competências em freguesias, em fundações, bem como a concessão a empresas privadas e a criação de empresas municipais⁴⁴” (Santos, 2009, pp. 45-46)

No entanto, o poder local, passou a entender-se como explica Moncada:

” Os entes autárquicos têm plena capacidade para tomar iniciativas de vocação económica, quer subvencionando atividades privadas dessa natureza, quer criando empresas comerciais ou industriais regidas pelo direito privado, quer

⁴⁴ Gonçalves, P. (2007) Regime Jurídico das Empresas Municipais, Almedina, p.47.

participando ainda nestas empresas". (Moncada, 2000, p.194).

Por seu turno, Machado claramente demonstrou:

" A importância dada na Constituição às entidades territoriais intraestaduais corresponde a um desejo de reforço da democracia representativa e à verificação da importância desses centros de interesse como forma de expressão das coletividades, assegurando-se, por esta via, uma revitalização das formas de participação." (Machado, 1982, p.)

No mesmo sentido, Ferreira dispõe," mas, se se admite a capacidade das entidades intraestaduais para levarem por diante tarefas fundamentais no domínio da obtenção do bem-estar das coletividades, então é igualmente lógico, que possam dispor de um setor empresarial por elas tutelado" (Ferreira, 2001, p.284).

Alguns diplomas legais como a Lei 79/77, o Decreto-Lei 100/84 e o Decreto-Lei 260/76, permitiam à câmara municipal a constituição de empresas municipais, após a devida aprovação pela assembleia municipal.

Amorim e Oliveira referem que, muito poucos chegaram a usar esta faculdade de criar por ato administrativo empresas públicas municipais, por considerarem que existia falta de regulamentação definidora da forma, e da maneira como poderiam ser exercidas as competências a delegar. (Amorim, 2000, p.34), (Oliveira, 2001, p. 129). Desta maneira a solução de parcerias entre municípios e uma entidade externa ficou a aguardar posterior regulamentação legal.

Eram nesses quadros que se integraram o aparecimento da doravante Lei n.º 58/98 de 18 de agosto.

Segundo Amorim," o legislador terá tentado conciliar o princípio da eficácia da iniciativa económica municipal, com a salvaguarda de um mínimo de ordem e de transparência no setor" (Amorim, 2012, p. 78).

A aprovação pela Assembleia da República da doravante Lei n.º 58/98, Lei Quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais, veio pôr termo a uma situação de indefinição jurídica quanto à possibilidade de criação de empresas públicas no domínio autárquico e quanto ao regime jurídico aplicável.

A Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, revoga as leis n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro e n.º 55/2011, de 15 de novembro.

Nos termos do n.º 2 do artigo 8º da Lei n.º 50/2012, a estrutura empresarial municipal, materialmente considerada, não engloba apenas as empresas municipais, mas também os serviços municipalizados, integrando este último a estrutura organizacional do município.

O regime jurídico definiu as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas como entidades com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, regulando-se por legislação própria e, subsidiariamente pelo regime das empresas públicas e pelo código das sociedades comerciais.

As empresas municipais podem ser consideradas como administração indireta do município, no sentido de que têm personalidade jurídica própria, mas prosseguem atribuições ou interesses próprios que a lei confiou aos municípios. Agindo a mando e em benefício da câmara municipal, apesar de manterem o carácter privado, no que toca ao regime jurídico e obrigam-se a uma série de vinculações públicas.

Muitos autores classificam a criação das empresas municipais como “uma fuga para direito privado, sobretudo no que diz respeito ao campo laboral e da contratação de serviços” (Amorim, 2000, p.41); (Estorinho, 1996, p.34). O que segundo Alves” não pode e nem deve representar uma fuga ao direito no seu todo e será sempre aconselhável uma correta ponderação entre a agilidade pretendida para a gestão e as exigências fundamentais para a atividade pública administrativa”. (Alves, 2002).

No mesmo sentido, Moncada sublinhou que o direito privado usado pelas entidades públicas não é o mesmo que é usado pelas entidades privadas, uma vez que:

“Fica sujeito a um certo número de vinculações de ordem pública, nomeadamente às decorrentes de certos princípios gerais (art.266.º, n.º 2, da constituição), de modo a impedir que através de uma fuga para o direito privado a administração escamoteie a posição constitucional dos particulares perante ela” (Moncada, 2000, p. 180).

Apesar da possibilidade dada as empresas municipais, agindo na esfera do domínio privado municipal, de utilizarem mecanismos até então reservados aos privados, não existe a mesma liberdade entre entidades públicas e privadas para a utilização dos mesmos. De fato as empresas municipais têm uma maneira de se organizar e de atuar muito próximas das sociedades comerciais e próprio diploma que as regulamenta tem remissões para o código das sociedades comerciais.

Para Neves, “sempre que criadas entidades para realizar fins públicos municipais devem ser consideradas como englobando a administração indireta municipal, mesmo que nem todas sejam pessoas coletivas de direito público”. (Neves, 2004 p.304).

Oliveira refere ainda que, “as empresas municipais são vistas, como possível mais-valia no esforço pela melhoria da gestão autárquica. (Oliveira, 2001, p. 131).

Desta forma, quando as autarquias agem, por intermédio de outras entidades, sujeitas ao direito privado devem ser respeitadas algumas vinculações: como a vinculação aos direitos fundamentais consagrados na Constituição da República, nomeadamente a

vinculação da administração em obter uma solução justa; o respeito pelos princípios de interesses públicos, da legalidade, da igualdade, da imparcialidade e da transparência; vinculação aos procedimentos na contratação de bens e serviços, no recrutamento do pessoal e na adjudicação de obras públicas. Acrescenta-se, sem prejuízo das competências do Tribunal de Contas, a Inspeção – Geral das Finanças detém o controlo sobre a legalidade financeira Empresas Municipais.

Oliveira vem reforçar ainda que” o direito privado se adequa mais à atividade técnica da administração, enquanto que, o direito administrativo tem mais razão de ser quando está em causa a atividade jurídica” (Oliveira, 2001, p. 133). Nestes termos é necessário entender quando é que na atividade das empresas municipais estão em causa questões de índole jurídica ou técnico.

Respondendo a questão colocada, se a administração municipal indireta, constitui ou não a fuga à tutela administrativa, começaria por dizer que as empresas municipais podem ser consideradas administração indireta do município e como afirma Folque “no mínimo é exigível um controlo estadual sobre a superintendência e a própria tutela administrativa exercida pelas câmaras municipais sobre tais empresas, o que deveríamos considerar tutela de segundo grau ou tutela indireta”(Fólque,2004 p.286)

Ainda que de forma indireta um dos mecanismos de controlo da câmara municipal sobre as empresas municipais pode ser a nomeação e a capacidade de destituição, por parte dos municípios do conselho de administração destas.

Os atos de gestão do conselho de administração também são controlados pelo **ROC** enquanto fiscal único, durante o exercício económico nos termos das alíneas a), c), e) do artigo 14 da Lei 58/98 de 18 de agosto. Neste contexto e subscrevendo inteiramente a posição do autor André Folque, não poderemos afirmar que administração municipal indireta constitui uma fuga à tutela administrativa porque ao nosso ver, a administração indireta do município deve estar submetidas à superintendência e à própria tutela exercidas diretamente pelas câmaras municipais; o Estado ao exercer a sua função tutelar sobre as autarquias locais inclui no seu escopo o controlo tutelar indireto sobre tais empresas locais.

CAPÍTULO VI – A JURISDICIONALIZAÇÃO DA TUTELA

6.1. A tutela como função administrativa

O sentido constitucional da tutela, mais vago e impreciso, como componente da estrutura da Administração Pública, o n.º 2 do artigo 267.º, aponta inequivocamente para sua caracterização como atividade administrativa. Por seu turno, é na alínea d) do artigo 199.º - sob a epígrafe Competência administrativa – que encontramos o exercício da tutela por parte do Governo, e quando se preveem poderes de tutela confiados às Regiões Autónomas sobre as autarquias locais (alínea m) do n.º 1 do artigo 227.º).

A tutela no quadro de referências da Administração Pública, não se identifica nem com a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, nem apenas com a função de reprimir a violação da legalidade democrática, muito menos com a de dirimir conflitos (n.º 2 do artigo 202.º da CRP).

A tutela como função administrativa⁴⁵, visa a concretização de outros interesses públicos e não, a título de causa ou motivo dominante, a realização da paz social, da justiça e segurança na composição dos litígios, como é próprio da função dos tribunais.

Terá de poder reconhecer-se na tutela a parcialidade⁴⁶, a neutralidade ativa⁴⁷ para com o interesse público, sem prejuízo da imparcialidade no sentido tradicional de imunidade a interesses particulares.

É importante frisar que, a tutela administrativa não se confunde com a função jurisdicional.

Segundo Miranda:

“Define-se o Direito (jús dictio) em concreto, perante situações da vida (litígios entre particulares, entre entidades públicas e entre particulares e entidades públicas, e aplicação de sanções), e em abstrato, na apreciação da constitucionalidade da legalidade de normas jurídicas”. (Miranda, 1997, p.29)

Portanto, não é a justiça que se prossegue com a tutela administrativa, sem prejuízo da subordinação da atividade tutelar, como de toda a atividade administrativa, ao princípio da justiça (n.º 2 do artigo 266.º da CRP).

⁴⁵ Através da função administrativa realiza-se a prossecução dos interesses públicos correspondente às necessidades coletivas prescritas pela lei, sejam esses interesses da comunidade política como um todo ou com eles se articulem relevantes interesses sociais diferenciados. No primeiro termo trata-se de administração do Estado, direta ou indireta; no segundo, de administração autónoma (autarquias locais, associações públicas, universidades públicas).

⁴⁶ Miranda, J. (1997) Manual de Direito Constitucional, Tomo V, Coimbra Editora, p.23.

⁴⁷ Claro, J. M. (1983) Introdução ao Estudo do Princípio da Igualdade em Direito Constitucional, Lisboa: Edição policopiada, p.103.

A justiça administrativa, visa essencialmente proferir decisões baseadas em critérios de justiça material, em palavras do Amaral quer significar que” a justiça como fins do Estado, é prosseguida através da função administrativa e não através da função jurisdicional, que é aquela que em regra existe para prosseguir esse fim.” (Amaral, 1988, p.182 e 183).

Conforme afirma Folque, “a finalidade da tutela há-de poder encontrar-se entre a unidade e a eficácia da atuação administrativa, de acordo com a posição constitucional que ocupam enquanto limitações à descentralização administrativa (artigo 267.º n.º 2)” (Folque, 2004, p.239).

6.2. A jurisdicionalização da tutela

A tutela administrativa sobre a administração autónoma está consagrada na Constituição como parte da atividade administrativa, nos termos da alínea d) do artigo 199.º coadjuvado com o artigo 242.º da CRP. Na verdade, tanto a Lei n.º 79/77, como a Lei n.º 87/89, de 9 de setembro, permitiam, nos casos expressamente previstos nestes diplomas, a dissolução dos órgãos autárquicos pelo Governo. Esse poder governamental foi, no entanto, afastado pela lei em vigor (Lei n.º 27/96 de 1 de agosto, com a última alteração pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro) que «jurisdicionalizou» todas as medidas de tutela sancionatória.

Este fenómeno é apontado por Casalta Nabais⁴⁸ como sendo «fuga para o juiz» ou panjurisdicionalização da tutela, suscita o problema de saber «se esta crescente conversão da tutela não leva à pura e simples supressão da tutela administrativa».

Conforme afirma Amaral:

“A jurisdicionalização da tutela compreende-se, assim, quer como uma reação aos excessos vividos sob égide do Estado Novo, quer, e sobretudo, como forma de preservar os órgãos autárquicos designados por escolha popular de ações persecutórias do Governo relativamente a executivos autárquicos e autarcas de diferente cor política” (Amaral, 2006, p.639).

Essa jurisdicionalização⁴⁹, acentuou-se notoriamente com a lei que acima fizemos referência.

Ora vejamos; esta lei alarga, por um lado, o âmbito da tutela a entidade que equipara às autarquias locais, isto é, as áreas metropolitanas, as assembleias distritais e as associações de municípios de direito público, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º, e por outro,

⁴⁸ Nabais, J. C. (1986) A Autonomia Local (alguns aspetos gerais), n.º especial do BFDUC, IN Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Queiró, A. R. Coimbra, p.107.

⁴⁹ Jurisdicionalização consiste na transferência para a esfera do poder judicial de tarefas ou decisões tipicamente integrantes da função administrativa.

mantém enunciada a tutela como competência do Governo, nos termos do artigo 5.º, e confia aos tribunais administrativos do círculo, não apenas a declaração da perda do mandato, nos casos que restavam sob autotutela do próprio órgão autárquico, como também a dissolução, conforme o n.º 1 do artigo 11.º. A ação a instaurar pelo Ministério Público é regida em termos semelhantes aos dispostos no regime precedente, conforme o n.º 2 do artigo 11.º. O Governo vê o seu estatuto reduzido à notificação da sentença que vier a ser proferida, bem como à designação da comissão administrativa, em caso de dissolução, a qual deve, em todo o caso, refletir a composição do órgão dissolvido, nos termos do n.º 7 do artigo 15.º com remissão ao n.º 4 do artigo 14.º.

Se fizermos a análise do artigo 242.º da Lei Fundamental, que faz referências a tutela administrativa sobre as autarquias locais, bem como os termos que subordinam o sentido dos restantes preceitos, com os artigos da Lei n.º 27/96 acima referidas, faz-nos questionar o seguinte: o que dizer do confronto entre a natureza administrativa da tutela e a competência primária de órgãos jurisdicionais para declararem a perda de mandato dos eleitos locais e para dissolverem os órgãos autárquicos, verificada que seja a prática de uma infração tipificada na lei da tutela?

Relativamente a questão levantada, verifica-se o completo esvaziamento da tutela exercida por parte do Governo. Se a tutela compreende o poder de aplicar sanções aos eleitos locais por verificação de ilegalidades contra o seu estatuto funcional, então, estará reservada aos órgãos tutelares, não podendo ser confiado aos tribunais sem prejuízo da impugnação contenciosa que caiba dos atos praticados no seu exercício. De todo modo, só o Governo, os Governos Regionais dos Açores e da Madeira podem exercer poderes tutelares sobre a atividade administrativa das autarquias locais.

No mesmo sentido, Canotilho, faz referência à reserva constitucional de administração onde existem alguns preceitos da Constituição consagradores de «reservas especiais de administração» como por exemplo as alíneas a), b) e d) do artigo 199.º e d) do artigo 227.º, onde afirma:

“Por reservas especiais de administração entendem-se as competências especiais diretamente atribuídas ao Governo pela própria constituição. Nesta perspetiva, haveria um conjunto de reservas funcionais específicas do Governo insuscetíveis de “expropriação” por parte da lei do parlamento. Estariam neste caso, a competência para a elaboração e execução dos planos, a execução do orçamento do Estado, o poder de direção sobre os serviços e administração indireta do Estado, o poder de superintendência sobre a administração indireta do Estado e o poder de tutela sobre a administração autónoma”. (Canotilho, 1998, p. 689).

Como se observou anteriormente, a tutela tem função administrativa.

No entanto, o corpo do artigo 11.º da Lei n.º 27/96, põe em cheque as competências administrativas do Governo, constitucionalmente consagradas na alínea d) do artigo 199.º e a alínea d) do artigo 227.º com remissão para o artigo 242.º. Nestes termos, acredita-se que a norma que transfere para os tribunais administrativos o poder de decretarem a dissolução dos órgãos autárquicos, sejam consideradas inconstitucionais.

Para Folque há necessidade:

"De observar-se que, mesmo no limite, os casos mais graves de infração – atingindo o interesse geral – jamais poderão ser confiados ao órgão imputado ou aos tribunais, sob pena de ser aniquilada a natureza tutelar, no primeiro caso, e a natureza administrativa, no segundo caso, sem prejuízo das garantias gerais de recurso contencioso." (Folque, 2004, p. 252).

Mas essa tese no sentido de inconstitucionalidade da jurisdicionalização da tutela, não suscitou adesões, nem na doutrina nem na jurisprudência.

Pelo que advoga Amaral:" a legitimidade democrática dos titulares dos órgãos autárquicos obriga a um controlo independente e imparcial das causas de dissolução e perda de mandato, que só os tribunais administrativos podem levar a cabo". (Amaral, 2012, p.638). Referia ainda quanto a perda de mandato ou a dissolução do órgão autárquico, na atribuição de tal competência aos tribunais administrativos ou ao Governo, esta última, para além de ser demasiado politizada, "...tinha o inconveniente de permitir suspeitar da imparcialidade do Governo quando o autarca a sancionar pertencesse a partido diferente do Governo..." (Amaral, 2000, p. 518).

Igualmente Miranda e Medeiros referem que, "a jurisdicionalização das medidas tutelares constitui uma especial defesa dos titulares de órgãos eleitos por sufrágio direto e universal..." (Miranda & Medeiros, 2007, p. 503).

Refere-se também que a exclusão da competência sancionatória do Governo sobre as autarquias locais não extingue totalmente a sua competência decisória em matéria de tutela administrativa, existindo ainda um poder residual consistente na iniciativa pré-processual que está reservada para na «sequencia de um subprocedimento contraditório, decidir sobre se deve ou não haver lugar à propositura de uma ação judicial».⁵⁰

A consolidação do estatuto constitucional dos tribunais administrativos e fiscais constituiu uma das inovações mais relevantes da 2.ª revisão da Constituição de 1997, onde foi jurisdicionalizada também em sede constitucional, a tutela sobre as autarquias locais. Aos tribunais administrativos e fiscais compete a justiça administrativa e fiscal, ou seja, o

⁵⁰ Gonçalves, P. (1997) O Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais, CEFA, Coimbra, p. 20.

juízo das ações e dos recursos destinados a dirimir os litígios emergentes das relações administrativas e fiscais. O que quer dizer que a competência dos tribunais administrativos e fiscais deixou de ser especial ou excepcional face aos tribunais judiciais, tradicionalmente considerados como tribunais ordinários ou comuns; aqueles são agora tribunais ordinários de justiça administrativas.

Vistas as considerações acima, acredita-se que o exercício da tutela sancionatória em face do artigo 242.º da CRP, não é inconstitucional, nem viola o disposto na alínea d) do artigo 199.º da Lei Fundamental.

Afigura-se-nos adequado que o poder para declarar a perda de mandato e a dissolução dos órgãos autárquicos pertença aos tribunais administrativos e não, como sucedia no regime anterior, ao Governo, órgão de tutela. A Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, estabelece como sanções pela prática, por ação e por omissão, de ilegalidades no âmbito da gestão das autarquias, a perda do mandato e a dissolução de órgão autárquico, cuja a aplicação se encontra atribuída aos tribunais, na sequência, ou não, de ações inspetivas.

Os fundamentos para aplicação destas sanções são, nos termos deste diploma legal, objetivos, encontrando-se nele previstos de forma tipificada se remissão para outros diplomas legais nos termos dos artigos 8.º e 9.º. Esta mesma lei admite de forma expressa, a ocorrência de causas justificativas ou desculpantes, o que se encontra em consonância com a natureza sancionatória desta decisão, o que significa que, mesmo que se encontrem, *prima facie*, verificados aqueles fundamentos legais, a aplicação da perda de mandato ou dissolução do órgão autárquico não pode ser encarada como uma sua consequência automática e irremediável.

Tratando-se da aplicação de uma sanção, traduzida em limitação grave a direitos liberdades e garantia, não basta, para que a mesma possa ser determinada, o apuramento, em termos objetivos, da ocorrência das ilegalidades, exigindo-se também a constatação da ilicitude do comportamento, da culpa, a que acresce a necessidade de se dar cumprimento ao respeito pelos princípios da exigibilidade e da proporcionalidade em sentido estrito.

Com efeito, a perda de mandato não é uma consequência que resulte da simples prática do ato, sendo imprescindível ainda, para que a mesma possa ser aplicada, apurar se a apontada ilegalidade é grave do ponto de vista da censurabilidade da conduta e do seu grau de culpa, de tal modo que, «em nome da salvaguarda do prestígio da Administração local, se torne imperioso o afastamento» do faltoso.

Portanto, a aplicação da sanção prevista na Lei, atenta a sua severidade e repercussão nos normais mecanismos de democracia local, para além de poder apenas ter lugar quando em causa estejam os ilícitos nesta tipificada, também eles considerados, *prima*

facie, como detendo considerável gravidade -, não pode deixar de coenvolver um juízo de ponderação sobre os efeitos da mesma.

Este juízo de ponderação deverá ter em consideração, essencialmente, a gravidade em concreto, da lesão ao bem jurídico tutelado e a sua possibilidade de reintegração, bem como o comportamento e motivações do agente. Isto de modo a aferir se as severas limitações introduzidas nos direitos de permanência em cargos públicos e de sufrágio passivo – verdadeiros direitos análogos aos direitos, liberdades e garantia -, se impõem do ponto de vista do interesse público que se pretende salvaguardar.

Consistindo a tutela sancionatória, na dissolução e perda de mandato dos órgãos autárquicos, como medidas extremas, se a competência da sua aplicação estivesse a cargo do Governo sob mera evocação de tratar-se de uma função administrativa colocaria em causa a legitimidade democrática dos seus titulares. Isto porque, se entende que o Governo por si só não estaria em condições de garantir de forma isenta e imparcial na tomada de tais decisões, dada a diversidade de interesses políticos em jogo. Neste contexto, acredita-se que não seria recomendável que estas competências tutelares sancionatórias ficassem a cargo do governo.

Mas independentemente do exposto, concorda-se efetivamente, que com a jurisdicionalização da tutela se verifica uma descaraterização da função administrativa. A pergunta que não se quer calar é se haveria uma solução melhor do que aquela que foi acolhida pela lei n.º 27/96 para assegurar a necessária imparcialidade e neutralidade decisória na aplicação das medidas tutelares sancionatórias? Em sentido positivo, admite-se ser a solução que mais se adequa à realidade, uma vez que é equilibrada pelas garantias que ela oferece aos órgãos autárquicos no âmbito da legitimidade democrática.

Subscreve-se inteiramente as palavras do Professor Freitas do Amaral, na medida em que nem o legislador procedeu ao completo esvaziamento dos poderes do Governo, nem tao pouco se verificou uma reserva específica da administração a favor do Governo, no que concerne ao exercício da tutela sancionatória sobre os órgãos autárquicos, pois o n.º 1 do artigo 242.º da CRP remete para a lei as formas da atuação do poder de tutela administrativa.

No mesmo sentido, Tavares afirma:

“Esta solução de a dissolução dos órgãos autárquicos ser da competência dos Tribunais é mais ajustada à autonomia local, à origem e evolução histórica dos municípios, sendo certo também que tal se traduz, no fundo, na consagração de uma situação de rutura. Acresce que, pertencendo a competência aos Tribunais também se impedirá que possa criticar-se que a medida é tomada segundo critérios políticos ou partidários. E isto é tanto mais verdade quando, num sistema como nosso, a apresentação de

candidaturas às eleições locais também cabe aos partidos, para além dos grupos de cidadãos eleitores.” (Tavares, 2014, p.576)

Se futuramente haver a devolução do poder sancionatório tutelar ao Governo, eventualmente poderá vir a ter como consequência a prática reiterada de injustiças.

6.3. A equidistância dos tribunais em relação ao regime sancionatório tutelar

Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à Lei, devendo atuar no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, de justiça e da imparcialidade, conforme preceitua o n.º 2 do artigo 266º da CRP.

O princípio de imparcialidade de que falamos impõe, por um lado, à Administração Pública, na prossecução dos específicos interesses públicos legalmente definidos, um tratamento equitativo de todas as partes envolvidas, impedindo os seus órgãos ou agentes de favorecer amigos ou de prejudicar inimigos, bem como proibindo-os de intervir em procedimentos onde se pode suspeitar que tenha comportamentos de favorecimento ou prejuízos, onde possam ter interesses pessoais ou familiares; por outro lado, o princípio impõe à Administração que pondere todos os interesses envolvidos na decisão, não deixando interesse por analisar, utilizando os critérios objetivamente válidos, dando completo esclarecimento através da fundamentação expressa da decisão. Mas essa ideia de imparcialidade da administração, embora vinculada à ideia da realização da justiça, não é total ou absoluta cabendo-lhe orientar a sua conduta de acordo com determinados interesses, trata-se de “uma atividade dependente, destinada a executar regras e diretrizes políticas”;⁵¹ onde pode ser facilmente influenciada nas suas decisões, pelo que nem sempre age com neutralidade.

No que toca ao regime sancionatório tutelar, anterior a 1989, a declaração da perda de mandato competia ao órgão colegial de que fizesse parte a pessoa inculpada.

Segundo Amaral:

“Esse sistema provou mal na prática, nomeadamente quando se tratava de fazer perder o mandato a um autarca pertencente ao maioritário na respetiva autarquia, cuja tendência era em regra no sentido de proteger o visado por meras razões de solidariedade partidária” (Amaral, 2006, p. 641).

⁵¹ Cfr. Andrade, V. (1975) A imparcialidade da Administração como princípio constitucional, Coimbra, Separata do Vol. XLIX, 1974, do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, p.11.

Assim, foi necessário retirar o poder de declarar a perda de mandato dos autarcas às próprias autarquias⁵², havendo necessidade de decidir se conferiam essa competência ao Governo ou aos tribunais administrativos. Chegou-se a conclusão que conferir ao Governo, era demasiado politizado, porque abria-se caminho à suspeitas de imparcialidades do Governo quando o autarca a sancionar pertencesse a partido diferente do Governo. Portanto optou-se por atribuir essas competências aos tribunais administrativos, caso venham a ser verificada a ilegalidade ou ilegalidades pelos inspetores, e reconhecida a sua gravidade pela entidade tutelar, o processo é remetido ao Ministério Público, a fim de propor, no tribunal administrativo do círculo competente, a correspondente «ação de perda de mandato», nos termos dos números 2 e 3 do artigo 11.º da Lei da Tutela Administrativa.

Com relação à dissolução dos órgãos autárquicos, competia ao Governo e tomava a forma de decreto, devendo ser sempre precedida de parecer do órgão autárquico deliberativo de nível imediatamente superior ao visado, onde o decreto de dissolução do órgão autárquico era contenciosamente impugnável por qualquer dos membros do órgão dissolvido, conforme os números 2 e 3 do artigo 13.º e o artigo 15.º da Lei 87/89.

Da mesma forma que a perda de mandato dos órgãos autárquicos foi criticada, esta solução de dissolução também foi severamente criticada, tendo como base a implicância de uma certa politização dos processos. Assim sendo, o artigo 11.º da Lei da Tutela Administrativa vem assegurar que «as decisões de dissolução dos órgãos autárquicos ou entidades equiparadas são da competência dos tribunais administrativos de círculo».

Contrariamente à imparcialidade que acima tivemos a oportunidade de ver, é a imparcialidade judicial, característica de uma posição de “super partes⁵³”. O acórdão n.º 393/04 qualificou a imparcialidade como “exigência específica (e indissociável) de uma verdadeira decisão judicial ou de um escorreiro e justo julgado”.

De tudo quanto foi exposto, entendemos que a transferência do poder tutelar sancionatório para o tribunal administrativo cumpre as exigências de uma justiça imparcial e equilibrada, cujo objetivo reside no equilíbrio das decisões sem perturbar desnecessariamente o funcionamento das instituições autárquicas.

⁵² Era reconhecida, a título excecional, a competência dos órgãos autárquicos para declararem a perda de mandato de qualquer dos seus membros, conforme o n.º 3 do artigo 10.º da doravante Lei n.º 87/89.

⁵³ Idem, ibidem, p.12.

CAPÍTULO VII – INDERROGABILIDADE DA TUTELA

7.1. Condicionantes da eficácia da tutela

A eficácia na atuação administrativa apresenta-se a par da unidade, conforme o n.º 2 do artigo 267.º da CRP como limite positivo e negativo à descentralização, em geral, e à distribuição de poderes operada consequentemente. Escassa atenção, porém, tem sido dedicada, entre nós, ao princípio da eficácia do ponto de vista jurídico, de modo autónomo em relação aos princípios da aproximação dos serviços públicos às populações, da desburocratização, da eficiência, da celeridade procedimental e da economicidade, nos termos do n.º 1 do artigo 267.º da CRP, coadjuvado com os artigos 10.º e 57.º do Código do Procedimento administrativo, e com o princípio de boa administração.

Para Sousa, “o princípio de boa administração surge identificado como o mérito da atividade administrativa e com a sua eficiência na prossecução do interesse público” (Sousa, 1999, p.114).

Portanto podemos dizer que, a eficácia constitui a afirmação do princípio da prossecução do interesse público que, no Estado social em especial, depositário de incumbências de realização da democracia económica, social e cultural, deve tornar aptas as suas estruturas à plena realização das suas tarefas. A eficácia não é um fim em si mesmo, nem concede, por si mesma, poderes. Trata-se da aptidão para alcançar os reais escopos da atividade administrativa. A eficácia só pode, como a prossecução do interesse público, buscar-se na legalidade. Não há soluções eficazes desconformes com a lei, até porque a eficácia é a aptidão para garantir os fins que a lei prescreve. A atuação ilegal é sempre não eficaz, até porque o ato poderá ser revisto.

A eficácia da tutela administrativa, encontra-se na própria funcionalidade da tutela administrativa. Neste sentido, e porque exercer a tutela é ainda administrar, o controlo tutelar goza do privilégio da autotutela declarativa. Se assim ocorre, por razões de eficácia administrativa, nas relações jurídico-administrativas com os particulares, por maioria da razão, não faria sentido que a tutela administrativa se encontra sujeita a um modelo de administração judiciária.

No que toca a atividade municipal sobre cuja extensão recai o controlo tutelar, podemos dizer que o primeiro conjunto de casos diz respeito à renúncia à titularidade ou exercício de uma competência. Esta situação está expressamente prevista no artigo 29.º do CPA. Mas ocorrerá violação do princípio da eficácia, até por maioria de razão, quando os órgãos municipais competentes, sem justificação plausível, se recusarem a prosseguir determinada atribuição ou se furtarem, no âmbito da sua autonomia organizativa, a criar as condições regulamentares para o seu exercício. Se, por exemplo, é transferida para os

municípios a competência para o licenciamento e fiscalização e instalação dos estabelecimentos hoteleiros e de restauração e se os órgãos municipais se abstiverem de a prosseguir, parece-nos violado por omissão o princípio da eficácia na atuação administrativa. Eventualmente, tratar-se-á de uma omissão ilegal grave nos termos do n.º 2 do artigo 242.º CRP, habilitando a adoção de medida tutelar por parte do Governo.

Por outro lado, e hipoteticamente falando, em qualquer município, é vulgar que os administradores atuem sem planos nem métodos, ávidos de perpetuar o seu nome em melhoramentos, muitas vezes de conveniência duvidosa ou nitidamente inconveniente. E, com receio de que o seu mandato expire sem que tal consigam, manifesta-se a tendência excessiva para contrair empréstimos, ou segue-se o critério de efetuar despesas que excedam as possibilidades orçamentais, comprometendo sem razão e sem direito, as gerências futuras. Uma vez que a tutela se justifica pelo risco de que os representantes da autarquia agindo normalmente em círculos estreitos onde predominam as relações de vizinhança, usem dos seus poderes para servir influências pessoais, com prejuízo dos interesses a seu cargo e transformando em tirania a administração local. Perante estes males só a tutela administrativa conseguirá libertar a administração local.

De tudo quanto foi exposto, pode-se considerar como obstáculo à eficácia da tutela administrativa os seguintes fatores:

- Insuficiência do número de inspeções administrativas realizadas em cada mandato;
- A falta de qualificação técnica de recursos humanos envolvidos nas ações inspetivas;
- Impossibilidade de dar respostas a todas as irregularidades constatadas, tendo como agravante a ausência da força executória das suas decisões e recomendações;
- Incapacidade de aplicação direta de medidas tutelares de natureza sancionatória em caso de ilegalidades ou omissões graves levadas a cabo pelas autarquias locais, etc.

7.2. Os perigos resultantes da extinção da tutela

Mesmo havendo tutela administrativa, a administração pública autárquica tem testemunhado e registado diversas atuações irregulares dos seus entes autárquicos.

São exemplos destas irregularidades: a inobservância das normas e procedimentos dos concursos na contratação pública, associados ao cenário de nepotismo e montagem de operações fraudulentas geradoras de irmandades financeiras e no favorecimento de negócios de amigos e familiares através de empresas de fachadas, o que culminaria com o enriquecimento ilícito, através de obras sem impacto social significativo para os municípios; a falta de rigor técnico e contabilístico na utilização do erário público, com in comportáveis níveis de endividamento que podem conduzir a falência, fruto de má despesa pública; incumprimento das normas de gestão orçamental; desrespeito pelas normas do ordenamento do território e

ambientais, onde os titulares dos órgãos autárquicos fazem uso de tráfico de influências, com privilégios em negócios com grande participação económica, etc.

A tutela tem procurado salvaguardar um mínimo de rigor e transparência na gestão dos assuntos locais, impondo o acatamento da legalidade pelas entidades tuteladas, para que tais ocorrências de irregularidades sejam em menor escala.

Destarte, a extinção da tutela desencadearia um cenário totalmente calamitoso e excessivamente marcado pelas irregularidades, resultantes pela falta de controlo, com prejuízo avultados para o interesse público.

7.3. Posição adotada

Como tivemos oportunidade de ver, o objetivo essencial do Poder Local, consiste em assegurar o desenvolvimento socioeconómico local, permitindo a participação dos cidadãos na manifestação da sua própria vontade e a forma de a prosseguir perante os poderes estaduais.

É nessa prossecução de interesses próprios municipais que ficamos em condições de melhor compreender o sentido da tutela nas relações entre o Estado-município. Assim, o interesse local, representa um interesse público de diferenciação em tarefas públicas que o legislador enunciou, de modo a conceder um espaço autónomo para critérios de oportunidade e de conveniência a formular por órgãos próprios, eleitos pelas comunidades e a administrar sob a direção, superintendência e tutela destes.

Portanto, é nestes termos que se funda constitucionalmente a descentralização administrativa, implicando assim, não só que as autarquias locais tenham atribuições próprias como que se reforce a transferência de atribuições de Estado para as autarquias locais na perspetiva de que correspondem a um núcleo de interesses verdadeiramente locais e de que serão exercidas por estas de uma forma mais eficiente e eficaz.

Mas esta descentralização não pode ser ilimitada. Porque a descentralização ilimitada degeneraria rapidamente no caos administrativo e na desagregação do Estado, além de que provocaria com certeza atropelos à legalidade, à boa administração e aos direitos dos particulares.

Por exemplo, quando a lei delimita as atribuições e as competências de uma autarquia local está naturalmente a estabelecer limites à descentralização; quando a Constituição consagra o princípio da legalidade e obriga as autarquias locais a moverem-se sempre dentro da legalidade administrativa, está a fixar outro limite à descentralização; quando a Constituição e as leis impõem as autarquias que respeitem os direitos e interesses legítimos dos particulares estão a prever ainda outro limite à descentralização. Dentre todas estas formas de intervenção do Estado, a mais importante é sem dúvida a tutela.

Perante o leque de atribuições e competências a cargo das autarquias locais, é chamada a intervenção do Governo como ente tutelar para exercer a tutela administrativa como forma de fiscalizar a legalidade das atuações dos órgãos autárquicos.

Nesses termos, a tutela administrativa revela-se com uma especial adequação funcional para otimizar os grandes vetores que circundam as relações administrativas entre o Estado, através do Governo e os municípios, oferecendo garantias de continuidade interadministrativa na descentralização, assegurando e compatibilizando as exigências de prevalência do interesse nacional e de unidade e eficácia na atuação administrativa com plena autonomia político-administrativa municipal.

Por outras palavras, essa tutela constitui assim um limite à autonomia municipal, ao mesmo passo, porém, parece constituir uma efetiva garantia da autonomia. Garantia no sentido de não poderem os entes descentralizados ver-se condicionados por poderes do ente descentralizador mais apertado do que aqueles que a tutela configura.

Entendemos que permitir pura e simplesmente a supressão da tutela é colocar fora do controlo um vasto campo de realizações administrativas, capaz de provocar um “curto-circuito” nas relações entre o poder central e o poder local, dando lugar a deflagração de fenómenos de atomização da administração pública (Mário Esteves de Oliveira, 1984, p. 195).

Neste sentido é incontestável o relevo alcançado pela tutela administrativa, como figura de controlo de legalidade da atuação das autarquias, pelo que deve ser analisada com alguma ponderação e plausibilidade sem perder de vistas a sua manifesta conexão com a autonomia local.

Como fez referência o ilustre professor Cândido de Oliveira, a autonomia municipal não significa arbitrariedade e, muito menos, a inobservância das leis. Nestes termos o controlo exercido pelo Estado sobre as autarquias locais, não significa necessariamente uma violação do princípio da autonomia. A autonomia fica protegida com a limitação da tutela à observância da legalidade excluindo-se a tutela de mérito.

A limitação da tutela à mera verificação da legalidade representa sem dúvidas uma das mais representativas conquistas democráticas do poder local que veio reforçar a garantia do princípio constitucional da autonomia local na esteira de que quanto maior for a presença do Estado, maior será a ameaça à autonomia local.

Por outro lado, o exercício da autonomia sem controlo tutelar poderia gerar prejuízos a harmonia e coesão nacional. Pelo que não se deve confundir a liberdade decisória de que gozam as autarquias locais, com o estado anomia, em que podem fazer tudo sem respeitar as leis pré-estabelecidas.

Portanto, a inobservância dos pressupostos legais na administração pública local, gera situações que configuram ilegalidades graves que podem provocar a perda de mandato

ou dissolução de órgãos autárquicos, pelo que os titulares dos órgãos autárquicos estão obrigados a abster-se de intervir em situações de negócios ilícitos, como a corrupção, tráfico de influências, etc. Contudo, só a tutela administrativa contribui para a salvaguarda da transparência, isenção e imparcialidade no exercício do cargo público.

A eficácia na atuação administrativa apresenta-se à par da unidade, como limite positivo e negativo à descentralização em geral, e à distribuição de poderes operada consequentemente (conforme o n.º 2 do artigo 267.º da CRP), traduzido pelos princípios da aproximação dos serviços públicos às populações, da desburocratização, da eficiência, da celeridade procedimental e da economicidade, bem como o princípio da boa administração.

Destarte, torna imperioso afirmar que o exercício da tutela administrativa assume uma importância significativa para a concretização dos interesses do bem-estar e da melhoria da qualidade de vida das populações locais, cujas expectativas relativamente às autarquias locais são cada vez mais elevadas.

CAPITULO VIII - O CONTROLO FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS PELO TRIBUNAL DE CONTAS

8.1. As competências do Tribunal de contas em matéria de fiscalização prévia e sucessiva das autarquias locais

Toda atividade de gestão exige, para sua eficácia, um bom sistema de controlo, podendo mesmo considerar-se indissociáveis os sistemas de gestão e controlo. Esta ideia é válida para os domínios da gestão privada e da gestão pública.

Este controlo, associado à gestão, deve ser desenvolvido por órgãos e serviços de fiscalização dotados de independência técnica, inseridos, porém, na estrutura interna da entidade, organismo ou instituição em causa. É o que designa por controlo interno ou autocontrolo.

Mas, naturalmente, há entidades, (institutos públicos), que para além do seu próprio sistema de controlo interno, podem nos termos da lei, ser fiscalizadas por órgãos e serviços situados externamente, mas, ainda assim, dentro de uma organização mais ampla em que se incluem, neste caso a Administração Pública. Por exemplo os exercidos pela Inspeção-Geral de Finanças.

Mas, ao longo da História, foi surgindo a necessidade, de criar um órgão de controlo financeiro externo e independente relativamente a todas as entidades fiscalizadas. É esta característica fundamental que apresentam os tribunais de contas, como tem sido sublinhado nos vários Congressos da Organização mundial dos Tribunais de Contas e Órgãos congéneres INTOSAI – International Organisation of Supreme Audit Institutions⁵⁴ (Organização Internacional de Instituições Superiores de Controlo Externo das Finanças Públicas).

Segundo Silveiro:

”O Tribunal de Contas exerce atividades de controlo financeiro externo, mas, simultaneamente, controla e serve-se da atividade de controlo interno desenvolvida pelos mais diversos órgãos que a este se dedicam. É por esta separação essencial do que seja atividade de controlo interno e atividade de controlo externo que iniciamos o estudo do exercício do controlo financeiro do Tribunal de Contas” (Silveiro, 2003, p.13).

No mesmo sentido, Sousa afirma:

“O Tribunal de Contas, além de desempenhar funções de controlo jurisdicional da legalidade das

⁵⁴ Cfr. As Recomendações a este propósito formuladas nos I e II Congressos (Havana, 1953; Bruxelas, 1956) bem como a Declaração de Lima aprovada no IX Congresso da INTOSAI, em 1977 (Secção 5 a 7); Cfr. Também INTOSAI – Conclusões dos Congressos, Ed. Do Tribunal de Contas, Lisboa, 1991, págs. 25, 29-30 e 84-85.

despesas públicas e das contas das entidades públicas em geral, ainda exerce duas competências de conteúdo materialmente administrativo: a de dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, a conta da segurança social e as contas das regiões autónomas, e a de fiscalizar a regularidade financeira das despesas públicas.” (Sousa, 1999, p.278).

Quer isto significar que, o Tribunal de Contas por um lado controla, «*a priori*», a legalidade das despesas públicas mediante a fiscalização preventiva, traduzida na oposição de visto em todos os atos de administração envolvendo despesas públicas, e por outro lado, controla ainda, «*a posteriori*», as contas das entidades públicas, dando quitação no caso de considerar não haver violação da legalidade, e ordenando inquéritos e auditorias e promovendo a responsabilização dos infratores se apurar a sua existência. Isto é, cumulativamente, o Tribunal de Contas, desempenha funções jurisdicionais e funções com traços materialmente administrativos. No mesmo sentido Tavares & Magalhães afirmam que: “como qualquer outro tribunal, o Tribunal de Contas exercita, em qualquer uma das suas formas de decisão, poderes que são substancialmente administrativos, mas formalmente Jurisdicional”. (Tavares & Magalhães, 1990, p.16).

Doravante a Constituição da República Portuguesa de 1976, no título V, da Parte III, refere à «Organização do Poder Político» dedicado ao órgão de soberania, Tribunais. Esta Lei Fundamental faz a enumeração das várias categorias de tribunais⁵⁵ que constituem o sistema judicial português e a quem compete exercer funções jurisdicionais e administrar a justiça em nome do povo. Eles são independentes, autónomos e apenas sujeitos à lei (artigo 203.º). Entre várias categorias de Tribunais do sistema judicial encontra-se o TC, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 209º da CRP.

O Tribunal de contas, enquanto órgão de soberania constitucionalmente tipificado, (artigo 110.º) tem a sua formação, composição, competência e funcionamento constitucionalmente determinados e está sujeito aos princípios gerais aplicáveis a todos os tribunais constitucionalmente consagrados, (artigo 205.º e artigo 206.º).

Neste sentido, o Tribunal de Contas detém um estatuto jurídico-constitucional de independência, pessoal e material, típico dos tribunais, de forma a prosseguir com as importantes funções de controlo financeiro que lhe estão constitucionalmente atribuídas⁵⁶.

⁵⁵ Segundo a CRP existem as seguintes categorias de tribunais: o Tribunal Constitucional; o Supremo Tribunal de Justiça e os Tribunais da 1º e 2º Instância; Supremo Tribunal Administrativo, os Tribunais Administrativos e Fiscais da 1º e 2º Instância; por fim o Tribunal de Contas.

⁵⁶ Cfr. Canotilho, J.J.G. & Moreira, V. (2014) Constituição da República Portuguesa Anotada Artigos 108.º a 296º, (Vol. 2, 4.ª ed. revista) Coimbra Editora, Coimbra, p. 574.

O atual n.º 1 do artigo 214.º da CRP qualifica o Tribunal de Contas como o “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”.

No mesmo sentido Farinha sustenta:

“Resulta do texto constitucional a obrigatoriedade da existência de um Tribunal de Contas, órgão de soberania, que não poderá aplicar normas inconstitucionais, independente e apenas sujeito à lei, cujas decisões são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas, prevalecendo sobre as de quaisquer outras entidades.” (Farinha, n.º 11, p.30-48)

Nos termos da Lei de Organização e Processos de Tribunal de Contas, (LOPTC)⁵⁷, o Tribunal de Contas exerce poderes de controlo sobre as seguintes entidades; o Estado e os seus serviços; as Regiões Autónomas e os seus serviços; as autarquias locais, suas associações ou federações e os seus serviços, bem como as áreas metropolitanas; os institutos públicos; as instituições de segurança social; as associações públicas, associações de entidades públicas ou associação de entidades públicas e privadas, desde que financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão; as empresas públicas, as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas; as empresas concessionárias da gestão de empresas públicas; as empresas concessionárias ou gestoras de serviços públicos; as empresas concessionárias de obras públicas; as fundações de direito privado que recebam anualmente, com caráter de regularidade, fundos provenientes do Orçamento do Estado ou das autarquias locais, no que diz respeito à utilização desses fundos; as entidades de qualquer natureza que tenha participação de capitais público ou sejam beneficiários, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos.⁵⁸

A palavra controlo tem a sua origem francesa e designa, no seu sentido originário, “... um segundo registo ou (verificação) organizado para verificar o primeiro, ou o conjunto das ações destinadas a confrontar uma ação principal (controlada) com os seus objetivos ou metas e com princípios e regras a que deve obedecer”.⁵⁹

⁵⁷ Aprovada pela Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 87-B/98 de 31 de dezembro, pela Lei n.º 1/2001 de 4 de Janeiro, pela Lei n.º 55-B/2004 de 30 de dezembro, pela Lei n.º 48/2006 de 29 de agosto, pela Lei n.º 35/2007 de 13 de agosto, pela Lei n.º 3-B/2010 DE 28 de abril, pela Lei n.º 61/2011 de 7 de dezembro, pela Lei n.º 2/2012 de 6 de janeiro e pela Lei n.º 20/2015 de 9 de março.

⁵⁸ Cfr. O artigo 2.º da LOPTC.

⁵⁹ Cfr. Franco, A.L.S. (1993) O Controlo da Administração Pública em Portugal, Lisboa, p. 1

O poder de controlo exercido pelo Tribunal de Contas comporta as seguintes modalidades; fiscalização prévia⁶⁰, fiscalização concomitante e por último a fiscalização sucessiva.

Vejamos agora em que consiste cada uma delas.

Fiscalização prévia é anterior à realização da despesa, visando o controlo preventivo da legalidade financeira do ato e traduz-se na concessão ou recusa⁶¹ de vistos apenas sobre determinado tipo de contratos de significativa relevância financeira, bem como sobre entidades sujeitas aos poderes de jurisdição. Como o próprio nome indica, previa para ser preventiva e, até à atual lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas a regra era de que os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia não podiam produzir quaisquer efeitos antes de obterem o respetivo visto do Tribunal de Contas. Ela consiste no exame da legalidade, na verificação da cobertura orçamental dos encargos e na verificação da observância dos limites e finalidades nos instrumentos geradores de dívida pública.

Já a fiscalização concomitante é aquela em que ocorre de forma simultânea com o desenvolvimento do ato, isto é, designa o controlo que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade da sua formação.

Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, encontram sujeitas a fiscalização prévia as seguintes entidades: Estados e os seus serviços; Regiões Autónomas e seus serviços; Autarquias locais, suas associações ou federações e os seus serviços, e áreas metropolitanas, Institutos públicos e Instituições de Segurança Social.

Contudo, muitas das decisões municipais, que implicam a realização de contratos e, sobretudo, as que envolvem compromisso de despesas para outros anos têm de ser sujeitas ao visto do Tribunal de contas, como sucede na administração central. Assim, a contratação de pessoal requer um visto prévio e ainda os contratos que envolvem despesas acima de certo montante e os contratos de empréstimos. O visto incide sobre a legalidade e sobre o cumprimento dos plafonds de despesas que constam da legislação.

No entanto, há um alargamento da competência material essencial relativo às entidades sujeitas a fiscalização prévia, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, 1.ª parte

⁶⁰ Franco, mesmo antes da Lei n.º 86/89, de 8 de setembro, defendia claramente “a inversão progressiva da atual relação entre controlo a priori e controlo a posteriori, favorecendo a prazo o segundo”, perspectiva de reforma do Tribunal de Contas, in reforma do Tribunal de Contas, alguns textos (1986-1989), Tribunal de Contas, Lisboa, 1989.

Tendo em vista a preparação do diploma que se viria a traduzir na atual Lei de Organização e Processo de Tribunal de Contas, encontramos a ideia reiterada pelo mesmo autor, aquando da tomada de posse do Juiz Conselheiro Alfredo José de Sousa como presidente do Tribunal de Contas. Preconizava, como uma das medidas suscetíveis de confirmarem, cada vez mais, a posição que o Tribunal de Contas já tem, como instituição capaz, fiável e credível «o reforço da fiscalização sucessiva (...) e a redução da fiscalização prévia (...) Nove anos de um esforço de reforma, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 25, janeiro/junho, 1996, Tomo II, P.15-143.

⁶¹ A recusa de visto de visto implica a ineficácia jurídica dos atos, contratos e demais instrumentos após a data da notificação da decisão aos respetivos serviços ou organismos interessados, nos termos do n.º 2 do artigo 45.º da LOPTC.

da LOPTC, coadjuvado com as alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, onde passo à citar: associações públicas, associações de entidades públicas ou associação de entidades públicas e privadas que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão; Empresas públicas; Empresas municipais, intermunicipais e regionais.

A Incidência da fiscalização prévia prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º, primeira parte, vem nos dizer o seguinte: o limiar para a sujeição a fiscalização prévia das associações, empresas públicas, empresas municipais, intermunicipais e regionais é no valor ($\geq$) 5.000.000 euros.

Relativamente a fiscalização prévia do Tribunal de Contas sobre as autarquias locais⁶², passo a citar a título de exemplo o acórdão n.º 5/92, II Série, n.º 110, de 1992/ 05/13, do contrato de empreitada celebrado entre a Câmara Municipal do Funchal e a firma construtora do Tâmega. Da apreciação feita concluiu-se que “o valor cumulativo dos lotes (1 938 693 8315) é superior ao valor 5 000 000 ECUS (862 855 000\$). Assim, pelos fundamentos expostos, acordam os da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, com o parecer favorável do Excelentíssimo Procurador-Geral-Adjunto, em sessão plenária de 23 de Março de 1992, em recusar o visto ao contrato celebrado entre a câmara de Municipal do Funchal e firma Construtora Tâmega, relativo ao terceiro lote da empreitada de construção da via à cota 40, troço entre a Ribeira de São João e o Largo da Cruz Vermelha.” (Contas, 1992, p. 31 á 43).

Em suma, a fiscalização prévia tem por objetivo prevenir e evitar a prática de atos e a celebração de contratos ilegais e sem enquadramento orçamental ou que ultrapassem os limites do endividamento e respetivas finalidades. A regulamentação legal do procedimento de fiscalização prévia está prevista nos artigos 44.º a 48.º e 81.º a 86.º da LOPTC.

Como refere Tavares, a fiscalização prévia “levanta várias questões e suscita, por vezes, afirmações de contestação, atendendo nomeadamente os seus efeitos imediatos na vida da Administração e dos particulares” (Tavares, 1998, p.50).

No que diz respeito às autarquias locais e às decisões tomadas por parte destas no desenvolvimento das suas atribuições, a fiscalização prévia, tem-se revelado como uma verdadeira fonte de «controlo» da atividade administrativa e política dos órgãos autárquicos.

Por fim temos a fiscalização sucessiva ou *a posteriori* que é exercida pela 2.º Secção e pelas secções regionais. A fiscalização Sucessiva tem por finalidade: verificar as contas das entidades sujeitas à submissão destas ao Tribunal de Contas; avaliar os respetivos sistemas de controlo interno; apreciar a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua

⁶² Cfr. Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira, (1992). Coletânea de Jurisprudência, Fiscalização Previa, (Vol. 1- Tomo 2), p. 31 á 43.

gestão financeira; assegurar a fiscalização da comparticipação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da UE. (n.º 1 do artigo 50.º da LOPTIC).

O artigo 51.º enuncia as entidades que estão sujeitas à elaboração e prestação de contas. Por seu turno, o artigo 52.º, estabelece algumas regras a observar em matéria de prestação de contas, a saber: devem ser prestadas por anos económicos, nos termos do n.º 1; devem ser elaboradas pelos responsáveis da respetiva gerência, ou no caso de cessação de funções aqueles que lhes sucederam, nos termos dos números 2 e 3; devem ser remetidas ao Tribunal de Contas até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam, nos termos do n.º 4.

Estas prestações de contas revestem-se de capital importância, na medida em que constituem o suporte para os atos de verificação interna, “análise e conferência da conta para demonstração numérica das operações que integram o débito e crédito da gerência com evidência dos saldos de cobertura e encerramento” (artigo 53.º do LOPTC), bem como para atos de verificação externa, onde se procura apreciar a legalidade e regularidade das operações, a fiabilidade dos sistemas de controlo, se as contas das entidades sujeitas à prestação refletem as receitas e despesas, e se são elaboradas segundo as regras contabilísticas fixadas, sendo elaborado o respetivo relatório, conforme reza o artigo 54.º.

Conforme refere Almeida, “a fiscalização sucessiva é exercida depois de terminado o exercício ou a gerência e elaboradas as contas anuais das entidades sujeitas a fiscalização do Tribunal de Contas e são amplos os poderes do Tribunal” (Almeida, 2008, 194).

A forma de fiscalização sucessiva tende hoje a ser predominante, e são muito diversas.

Franco, aponta alguns casos em que é chamada a fiscalização sucessiva:

“Inspeções de fiscalização (destinadas a apurar a eventual verificação de irregularidades); auditorias (ações tendentes a caracterizar a orgânica e funcionamento de certos serviços ou operações e a confronta-los com alguns objetivos e critérios de atuação); julgamento de contas ou atos equivalentes; aplicação de sanções; efetivação de responsabilidades de diverso tipo; elaboração de pareceres ou relatórios globais (como por exemplo, os pareceres sobre a Conta Geral do Estado, que constitui uma das mais comuns competências das instituições de poderes de controlo) ou especiais (sobre atos, operações, projetos ou programas específicos); exercício de competência consultiva (recomendações, sugestões...)” (Franco, 1993, p.25-26).

Vistas considerações anteriores pode-se dizer que o Tribunal de Contas tem um campo de atuação muito amplo, pois incumbe-lhe auditar e certificar as contas, fiscalizar a

legalidade das despesas e receitas das autarquias locais e aquilatar as responsabilidades jurídicas defluentes das infrações financeiras, sancionadas com a aplicação de multas de acordo com os limites fixados na lei. Por outras palavras, podemos referir que os Tribunais de Contas e demais instituições superiores de controlo são um excelente barómetro da sociedade, até porque, podendo controlar, em regra, a generalidade da entidade pública, ao nível central, regional e local, e a totalidade das receitas e das despesas públicas, são observatórios privilegiados da Administração Pública.

8.2. A problemática da eficácia das recomendações do Tribunal de Contas

A eficácia da atividade administrativa para Moncada,” é um princípio geral identificador da respetiva atividade e organização, com reconhecimento constitucional expresso...” (Moncada, 2001, p.163). Os pressupostos da eficácia já não dependem tanto da clareza dos objetivos a prosseguir, mas sim da capacidade de dar respostas adequadas às contingências, para o que é particularmente importante a assimilação do *feedback*. Não se trata de improvisar, mas de retirar consequências de um modelo estratégico mais flexível.

O princípio da eficácia subentende uma avaliação de resultados, inseparável dos controlos efetivos sobre legalidade e o mérito da decisão, o que significa que a eficácia não pode ficar pelo nível legislativo e orçamental da atuação do Estado. A eficácia é também subentendida como o controlo da atividade executiva, ao mesmo tempo que requer critérios de avaliação que ultrapassem em larga medida o nível da mera legalidade da atividade administrativa. Mesmo quando o controlo da atividade administrativa com expressão orçamental pelos tribunais de contas se reporta a questões de mérito na execução dos dinheiros públicos, nos termos de uma tendência irreversível, a timidez na consagração de tais formas de controlo faz-nos ficar aquém do controlo de resultados que requer o princípio de eficácia.

No que concerne a recomendações, etimologicamente, deriva do latim – *commendare, recomendare*, significando ato de recomendar, que por sua vez, significa encarregar alguém de incumbir alguém de confiar a alguém (uma missão), indicar como bom, pedir ou exigir todo cuidado, de alguém para advertir, aconselhar, tornar merecedor de acatamento⁶³.

Cingindo-nos, a atividade do Tribunal de Contas e à sua incidência sobre a atividade administrativa e financeira das entidades sob o seu controlo, Tavares afirma:

“As recomendações do Tribunal de Contas é um ato de um órgão público, no exercício dos seus poderes legais de controlo da legalidade, da

⁶³ Neste sentido, cfr. Machado, J. P. (coord.), (1991), Grande Dicionário da Língua Portuguesa, (Vol. 1, Ed. Círculo de Leitores, p. 422) Lisboa.

regularidade e gestão financeira, em que, verificadas determinadas situações, indica/aconselha/ apela/ exorta aos órgãos controlados a seguir determinado caminho em ordem a suprir ou corrigir as mesmas ou evitar a sua ocorrência no futuro.” (Tavares, 2014, p.318)

Teleologicamente, quer significar que as recomendações do Tribunal de Contas existem para garantir, assegurar, e contribuir para o melhor exercício possível da atividade administrativa e financeira pública.

Quer no âmbito da fiscalização prévia, quer em sede de auditoria ou da fiscalização concomitante e sucessiva, as recomendações do Tribunal de Contas assumem importância decisiva como instrumentos pedagógicos incentivadores das boas práticas da administração.

Portanto, desde há muito que a formulação de recomendações está ligada à atuação do tribunal, na sua função de controlo financeiro, cujo campo de incidência se revela particularmente abrangente e que pode ir, como se disse, da apreciação de legalidade de atos e contratos geradores de despesas individualmente considerados (fiscalização prévia), à organização, funcionamento e gestão administrativa e financeira desenvolvida pelas entidades sujeitas ao seu controlo, na sua globalidade ou em aspetos parcelares dos mesmos (fiscalização concomitante e sucessiva).

É nesses termos que o Tribunal de Contas vem refletindo sobre as diferentes formas de otimizar a força e eficácia das recomendações, designadamente no que respeita aos seus efeitos disciplinadores e corretores, a concretização e desenvolvimento de mecanismos adequados a prosseguir a sua aplicação e acompanhamento por parte dos destinatários e, por fim, a sua relevância no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Dada à importância das suas funções, o Tribunal tem vindo a reforçar o acompanhamento da execução das suas recomendações, tendo iniciado um processo de avaliação de impacto das mesmas. Pode assim dizer-se que o nosso ordenamento jurídico contém os mecanismos necessários a garantir a eficácia das recomendações e a permitir a sua eleição a instrumento privilegiado de atuação do Tribunal de Contas. Por outras palavras, as recomendações do Tribunal de Contas correspondem, como já assinalamos, ao exercício de um poder que a Constituição e a Lei conferem a este órgão do Estado.

Para garantir a eficácia das recomendações, a Lei atribui particular relevância ao seu acatamento pelos respetivos destinatários em sede de apuramento da responsabilidade financeira, nos termos do artigo 62.º da Lei n.º 98/97. A eficácia das recomendações tem, assim, a ver com a necessidade de contribuir para o melhor funcionamento do Estado e para a reforma das instituições.

O legislador tipificou, deste modo, como infração financeira o não acolhimento reiterado e injustificado das recomendações formuladas pelo Tribunal. Quer isto dizer que,

verificando-se à persistência do comportamento infrator sem que exista razão que o justifique, poderá o infrator ser condenado no pagamento de multa. Sublinha-se, ainda, que a relevância destas recomendações na graduação da culpa do agente, determinando a Lei que a avaliação deste pressuposto processual seja feita em função das circunstâncias do caso, tendo em conta, designadamente, o grau de acolhimento das recomendações do Tribunal, nos termos dos artigos 64.º e 67.º n.º 2 da Lei n.º 98/97.

Como nos ensina Martins, a eficácia e sentido útil das recomendações são garantidos por via, designadamente, “ do dever que impende sobre os seus destinatários de acata-las, tomando em consideração o seu conteúdo; de o não acatamento das recomendações apenas poder ocorrer em situações excecionais devidamente fundamentadas e justificadas; da realização de auditorias de seguimento às recomendações; da responsabilidade financeira em que incorrem os destinatários em caso do não acatamento.” (Martins, 2011, p. 18).

Mas a opção do legislador é colocada em causa por alguns Autores que subscrevem a tese de que não se pode concluir das disposições da LOPTC que haja efetivamente um dever legal de «acatamento» das recomendações do Tribunal de Contas. Esses autores sustentam a sua opinião recorrendo ao direito da União Europeia em que o TFUE dispõe que as recomendações e os pareceres não são vinculativos, conforme prescreve o artigo 288.º do TFUE.

Segundo Machado, as recomendações emitidas pelos órgãos da UE, “ embora não tenham força vinculativa, nem criem direitos e obrigações para os particulares, as recomendações não surgem desprovidas de efeitos jurídicos” (Machado, 2014, p.226).

Nestes termos o objetivo das recomendações é aproximar os respetivos destinatários de um determinado curso de ação considerado desejável, sem criar obrigações jurídicas.

PARTE III - DIREITO COMPARADO

CAPÍTULO IX – O PODER LOCAL EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

9.1. Desenvolvimento histórico e constitucional

Durante cinco séculos o Povo São-tomense travou contra a dominação colonial, um combate difícil e heroico, pela libertação da sua Pátria ocupada, pela conquista da Soberania e Independência Nacional, pela restauração dos seus direitos usurpados e pela reafirmação da sua dignidade humana e personalidade africana.

Em 12 de Julho de 1975, sob a esclarecida direção do Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe (MLSTP), o Povo São-tomense alcançou a sua Independência Nacional e proclamou perante a África e a Humanidade inteira a República Democrática de São Tomé e Príncipe. Essa vitória, a maior da nossa história, só foi possível graças aos sacrifícios e à determinação de valerosos e heroicos filhos de São Tomé e Príncipe que, durante séculos, sempre resistiram à presença colonial, e em 1960 organizaram-se em CLSTP e mais tarde (1972) em MLSTP, até atingir o supremo objetivo da libertação nacional.

Com a proclamação da Independência Nacional, a Assembleia Representativa do Povo São-tomense confiou ao Bureau Político do MLSTP, através do estipulado no artigo 3.º da Lei Fundamental então aprovada, a pesada responsabilidade como mais alto órgão da Nação, assumindo a direção da sociedade e do Estado em São Tomé e Príncipe, visando o nobre objetivo de garantir a Independência e a unidade nacional mediante a construção dum Estado Democrático.

No entanto, foi a Constituição de 1990 que esteve na base da organização do Estado São-tomense e que fixou⁶⁴ o atual modelo para a administração local autárquica assente em entidades locais diferentes para as duas ilhas que constituem o território deste país de língua oficial portuguesa do Golfo da Guiné. A ilha do Príncipe foi prevista uma Autarquia com natureza de região autónoma, enquanto no caso da ilha de São Tomé a organização da administração local foi feita com base em distritos, conforme assinala Lourenço Vilhena de Freitas⁶⁵, retomando a divisão administrativa que já existia no final do século XIX, uma vez que era esse o modelo então fixado pela organização ultramarina de 1867, isto é, províncias e depois vilas.

Foi nestes termos constitucionais que se consagrou formalmente os órgãos do Poder Local em S. Tomé e Príncipe, uma vez que, a Constituição de 5 de novembro de 1975 não previa órgãos representativos.

⁶⁴ Posteriormente alterada pela Lei n.º 1/2011, de 12 de outubro.

⁶⁵ Cfr. Freitas, L.V. (2014) O Sistema das Autarquias Locais de São Tomé e Príncipe, in Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono, edição da AAFDL, Lisboa, p. 159.

9.1.1. O poder local na Constituição de 1990

A conformação das autarquias locais em São Tomé e Príncipe é uma virtude decorrente da Constituição de 1990 que logo no seu artigo 5.º refere que “a República Democrática de São Tomé e Príncipe é um Estado unitário, sem prejuízo da existência das autarquias locais”.

Segundo o professor Lourenço Vilhena de Freitas⁶⁶ o anteprojeto é em parte da autoria do Professor Jorge Miranda, onde no seu título nono se refere aos “Órgãos de Poder Regional e Local”, um conceito genérico que vai abranger o Príncipe e os seis municípios de São Tomé. O mesmo autor afirma:

”A realidade está essencialmente plasmada na Constituição, no artigo 139.º, que faz corresponder as autarquias locais aos antigos distritos, Constituição essa que no fundo delimita o conceito de autarquia local em termos muito próximos aos elementos que a doutrina portuguesa tem apontado, não só quanto à comunidade de residentes, à circunscrição territorial e ao poder público autónomo, mas fazendo menção aos interesses próprios, no que toca às autarquias locais, e um suplemento aos interesses específicos, que se aplicam também à parte regional”. (Freitas, 2016, p. 108).

No âmbito da Lei Constitucional, são autarquias locais, os distritos de Água Grande, Mé – Zochi, Cantagalo, Lobata, Caué e Lembá e, depois, a que corresponde à região autónoma do Príncipe.

Esta mesma Lei Constitucional, além de prever o tipo de autarquias, prevê também seus órgãos, especificando, portanto, a ideia da Assembleia Distrital e da Câmara Distrital.

No entanto, o artigo 138.º da CRSTP estabelece que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, como Órgãos do Poder Local, de acordo com a Lei da Divisão Político-administrativa do País” e o artigo 137.º da mesma Lei Fundamental, atribui à Ilha do Príncipe um estatuto político-administrativo próprio, que engloba a Ilha do Príncipe e os Ilhéus que a circundam, ou seja, o de «autarquia especial», definido posteriormente em regulamento próprio o qual está vertido atualmente na Lei n.º 4/2010, de 18 de junho. Este estatuto pode ser entendido como um elemento de descentralização.

Segundo a Lei da Divisão Administrativa de 21 de novembro de 1980, que definiu a organização territorial, São Tomé ficou dividido em sete distritos (Água Grande, Cantagalo, Caué, Lembá, Lobata, Mé-Zochi e Pague), sendo seis em S. Tomé e um na Ilha do Príncipe

⁶⁶ Cfr. Freitas, L. V. (2014) O Sistema Das Autarquias Locais de São Tomé e Príncipe, SNI in Alexandrino, J. M. Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono, Lisboa, p.159.

com órgãos administrativos próprios. A ilha do Príncipe atualmente possui um estatuto de Região Autónoma.

No mesmo sentido, o artigo 139.º da Constituição da República de São Tomé e Príncipe, no que toca as autarquias locais, faz corresponder as autarquias locais aos distritos, ao dispor: “A organização das autarquias locais em cada distrito compreende – e identifica então os órgãos – uma Assembleia Distrital eleita e com poderes deliberativos e um órgão executivo colegial denominado Câmara Distrital.”

O número 1 do artigo 136.º da Constituição define exatamente este «conceito - chapéu», portanto, o que são órgãos do poder regional e local, quando dispõe: “Constituem a expressão organizada dos interesses específicos das respetivas comunidades pelas quais se reparte o Povo São-tomense”, e no seu n.º 3 refere que, os órgãos do poder local e regional “ dispõem de finanças e património próprios, de acordo com a lei.”

A Constituição define autarquias locais como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos dotadas de órgão representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas sem prejuízo da participação do Estado”, nos termos do n.º 2 do artigo 138.º.

Contudo, nota-se certa proximidade desta qualificação legal com a própria definição clássica de autarquia local que era apresentada pelo Professor Freitas do Amaral.

Desde logo, se pode divisar neste conceito os elementos que a doutrina fundamentalmente aponta às autarquias locais: a existência de uma comunidade de residentes; a existência de uma circunscrição territorial; a existência de interesses próprios locais; a existência de um poder público autónomo.

Embora o conceito das autarquias locais resulte da Constituição, ele é mais tarde desenvolvido pela Lei n.º 10/2005.

9.2. O conceito da autonomia local na Lei 10/2005

A organização da administração autárquica encontra-se regulada pela Lei n.º 10/2005, de 15 de novembro, de Revisão da Lei-quadro das Autarquias Locais, lei essa que, numa fórmula um pouco ambígua, altera à Lei n.º 10/92, de 9 de setembro. Mas o curioso é que essa lei é totalmente republicada, embora surja com um texto completamente novo, o que significa que, se formalmente foi alterada, materialmente é uma lei nova. Embora não se vê grandes diferenças de conteúdo, o mesmo não se pode dizer em relação a estrutura.

Na ilha de São Tomé, as autarquias assumiram a denominação de distritos, havendo também a possibilidade das respetivas áreas urbanas virem a ser criadas novas categorias autárquicas, de nível inferior, ou ainda a criação de organizações populares de base territorial, a que corresponderá igualmente uma natureza infra distrital, conforme plasmado nos números

2 e 3 do artigo 2.º da Lei 10/2005. O corpo do n.º 3 do artigo em questão, pode levantar alguma dúvida de constitucionalidade sobre esta matéria, por não haver uma base constitucional expressa para esta previsão legal, mas também não se pode dizer que a Constituição a proíbe.

No caso da Ilha do Príncipe é estabelecida uma região autónoma, ou seja, uma autarquia de tipo supramunicipal, mais precisamente supradistrital, e que inclusive é dotada de poderes legislativos e executivos próprios (artigo 3.º), fixados em Estatutos Político-administrativo próprio.⁶⁷

Nos termos do artigo 7.º da Lei 10/2005, a organização das Autarquias Locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão colegial executivo perante ela responsável, e enquanto não for instituída nova divisão administrativa, serão esses órgãos a Assembleia Distrital e a Câmara Distrital. Esses mesmos órgãos são independentes no âmbito das suas competências e as suas deliberações e decisões só podem ser modificadas, suspensas, revogadas ou anuladas, nos casos e pela forma prevista na lei.

Relativamente a autonomia, tanto autárquica como regional, a Lei 10/2005 faz menção, mas de um modo geral, baseando na sua autonomia administrativa, financeira⁶⁸ e patrimonial, conforme o n.º 3 do artigo 3.º do diploma já mencionado.

No que toca a autonomia administrativa, ela compreende o poder para a prática de atos definitivos e executórios vinculativos ou não vinculativos, para o benefício das populações locais; bem como criação, organização e fiscalização dos serviços destinados à prossecução das suas atribuições, nos termos da alínea a) e b) do artigo 4.º.

Quanto a autonomia Financeira, como tivemos a oportunidade de ver, tinha a base constitucional expressa e é também desenvolvida na Lei n.º 10/2005. Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º, os entes autárquicos têm a possibilidade de possuírem património próprio, responder pelas dívidas e encargos, e, em concreto, de aprovar o seu orçamento, de ter receitas próprias, de gerir o património, bem como de recorrer ao crédito.

No entanto, com o quadro geral da autonomia e o controlo da autonomia que tivemos a oportunidade de ver de forma sintética, surge outro problema que está a ela ligada, isto é, as atribuições⁶⁹ das autarquias locais. Nestes termos constituem atribuições das autarquias locais tudo que diga respeito aos interesses das populações respetivas. Esta situação, leva-nos a recorrer aos ensinamentos de André Folque, no sentido em que há uma ligação entre a menção «interesses próprios» e a delimitação das atribuições.

⁶⁷ Este Estatuto Político-administrativo foi aprovado pela Lei n.º 4/2010, de 18 de junho, que prevê também a cessação, por declaração de perda, do mandato dos deputados da Assembleia Regional, cuja competência pertence ao Presidente da Assembleia Regional, após prévia audição do deputado, e com direito de recurso para o Plenário, nos termos do artigo 27.º.

⁶⁸ Cfr. os artigos 5.º e 6.º da Lei 10/2005, Lei de Revisão da Lei Quadro das Autarquias Locais.

⁶⁹ Cfr. O artigo 22.º da Lei n.º 10/2005, de 15 de novembro.

Por outro lado, uma vez que a dimensão da autonomia local não se esgota, como se sabe, na autoadministração, mas também na participação daquilo que seja, ao nível da administração estadual, interesse específico dos municípios, é estabelecido a obrigatoriedade da audição dos municípios relativamente matérias que respeitem as autarquias ou grupos de autarquias, nos termos do artigo 17.º da Lei da Autarquia.

Esta autonomia de que gozam os entes autárquicos, é sem dúvida, objeto do controlo.

CAPÍTULO X - A TUTELA ADMINISTRATIVA A LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE⁰⁵

10.1. Considerações gerais

No que diz respeito a tutela administrativa, não há uma menção expressa na Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe, sendo esta matéria desenvolvida pela Lei n.º 10/2005.

O n.º 1 diz o seguinte: “A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e pelas formas previstas na lei”. (Lei n.º 10/2005, Artigo 8.º). Essa restrição a tutela da legalidade, leva-nos a crer que seja a adoção da tradição portuguesa mais moderna. Ela é exercida pelo Governo através dos responsáveis pela administração autárquica, conforme o n.º 3 do mesmo artigo 8.º.

As autarquias locais estão sujeitas a um regime de tutela administrativa que vai para além da mera tutela de legalidade fixada no artigo 8.º, do mencionado diploma, onde está prevista expressamente a forma de tutela inspetiva, estipulado no n.º 1 do artigo 69.º; o mesmo artigo também faz referencia que o Governo fiscaliza a gestão administrativa, patrimonial e financeira do distrito com vista ao cumprimento da lei, bem como ordenar inspeções, inquéritos e sindicâncias, «solicitar e obter» informações, documentos, etc. Também está instituída uma tutela sancionatória, na qual se inclui a possibilidade da perda de mandato ou da dissolução do órgão deliberativo autárquico, que nesta vertente assume até um caráter singular, o Governo, através do Conselho de Ministro, pode propor a Assembleia Nacional a dissolução do órgãos deliberativos autárquico fundada em razões de interesse público, mais concretamente, baseada em ações ou omissões ilegais graves, e em caso de aprovação tal autoriza o Governo a legislar, mediante Decreto-lei, para a aplicação da medida tutelar de dissolução daquele órgão autárquico, o que implica de forma automática a igual dissolução do correspondente órgão executivo, conforme estipulado no artigo 65.º.

Sobre a tutela sancionatória instituída na Lei n.º 10/2005, em Portugal, a doravante Lei das Autarquias Locais também a acolheu, mas suscitou discussões sobre a sua constitucionalidade.

Ainda em sede de tutela de natureza sancionatória, encontra-se também prevista a possibilidade de ser declarada a perda de mandato dos membros dos órgãos distritais, embora se mostre limitado o número de fundamento, os quais, e de acordo com o disposto nas várias alíneas do n.º 1 do artigo 54., se circunscrevem: à identificação, após a eleição, de alguma incapacidade eleitoral passiva; ou a falta de assento no respetivo órgão durante cinco sessões consecutivas ou quinze interpoladas, salvo motivo justificado e como tal aceite pelo

plenário do órgão; ou que incorram, por ação ou omissão, em ilegalidade grave ou numa continuada prática de atos ilícitos verificados em inspeção, inquérito ou sindicância, e expressamente reconhecidos por resolução do Conselho de Ministros; e por ultimo, na eventualidade de ocorrer a inscrição posterior em partido diverso daquele pelo qual fora apresentado a sufrágio.

A Assembleia Distrital detém a competência para declarar a perda de mandato dos membros dos órgãos distritais, exceto quando se trate do fundamento previsto na alínea c), do n.º 1, do artigo 54.º, no que diz respeito à imputação de ilegalidades graves ou à continuada prática de atos ilícitos, pois neste caso a competência é do Governo, e de alguma forma compreende-se que assim seja uma vez que a correspondente facticidade já é conhecida por esse órgão de soberania, pois supõe que a mesma tenha sido previamente verificada em procedimentos de inspeção, inquérito ou sindicância, e expressamente reconhecida pelo Conselho de Ministros. A declaração de perda de mandato nos termos referidos, é suscetível de recurso contencioso para os tribunais e nos termos gerais, conforme o n.º 3 do artigo 54.º.

Esta Lei das Autarquias Locais tem o cuidado de prever algumas garantias das autarquias relativas ao exercido da tutela. O n.º 4 do refere que, “as medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de parecer da entidade responsável pelas autarquias”, (Lei n.º 10/2005, Artigo 8.º) e o n.º 1, prevê a possibilidade de as autarquias locais de impugnarem contenciosamente os “atos ilegais cometidos pela autoridade tutelar no exercício dos poderes de tutela”. (Lei n.º 10/2005, Artigo 9.º). Para Freitas “isto resultaria provavelmente dos princípios gerais, mas há essa preocupação expressa de salvaguardar e de criar um requisito procedimental que tem de ser cumprido nesta matéria” (Freitas, 2014, p.168).

Mas é importante frizar que depois da entrada em vigor da Lei n.º 10/2005, de 15 de novembro que regula a organização da administração autárquica, houve por assim dizer uma estagnação no tempo, pelo que urge fazer atualizações desta como forma de acompanhar e adequar melhor as novas realidades que o estado social impõe.

CONCLUSÕES FINAIS

O que aqui se dirá resulta no essencial do que, de forma desenvolvida, se expôs e se justificou ao longo do presente trabalho. Assim optamos por uma apresentação sintética das principais ilações a que fomos chegando, seguindo no essencial a sequência como as matérias foram sendo desenvolvidas.

A origem dos municípios resulta de um fenómeno complexo, onde vários fatores contribuíram para a imagem final do que se considerará como um município.

Assim sendo, podemos afirmar que a noção do município resulta de um fenómeno sociológico, que emerge da própria necessidade que uma determinada comunidade teve de se organizar de forma a resolver os seus próprios problemas e de se defender das ameaças exteriores.

Durante o período que vai da Idade Média à Revolução Liberal, existirá uma progressiva perda de autonomia por parte do município. Na véspera da Revolução Liberal o rei já havia centrado nele grande parte das prerrogativas antes pertencentes aos municípios.

Este período ficou marcado pela sucessão de vários códigos administrativos, uns com um pendor mais centralizado, outros com um pendor mais descentralizado, pelo que concluímos que as concepções mais centralizadoras terão prevalecido por mais tempo.

A primeira República ficou marcada como o período onde a autonomia municipal teve maior amplitude, mas na prática, devido vários constrangimentos financeiros e as perturbações políticas da época, essa maior autonomia nunca se revelou real.

O Estado Novo, vem transformar os municípios em administração indireta do estado central, onde não se podia falar nem em Poder Local, nem em autonomia municipal, muito menos em democracia local. As tutelas administrativas sobre autarquias locais eram altamente invasivas e intrusivas.

Em síntese, é o culminar de uma evolução histórica, onde havia uma progressiva perda de autonomia do município a favor do estado, que vigorou quase 50 anos, até a Revolução de Abril de 1974.

É na Constituição de 1976 que o poder autárquico surge num título próprio onde é erigido à Poder Local. Para a configuração do poder local, a constituição consagrou dois princípios que se mostram fundamentais ao entendimento da autonomia local: o princípio da descentralização e o princípio da subsidiariedade. Mas de nada interessaria haver órgãos democraticamente eleitos, meios financeiros, pessoal próprio e poder regulamentar autónomo se as autarquias locais estivessem fortemente limitadas na sua ação administrativas. É neste sentido que, no âmbito dos princípios gerais, o artigo 4.º da Lei 75/2013, seguindo a orientação constitucional, também coloca o princípio da descentralização e o da subsidiariedade no

mesmo nível, pelo que o legislador enuncia um conjunto de princípios a serem seguidos, na prossecução das atribuições e competências por parte das autarquias locais.

Indubitavelmente, somos apologistas de que o objetivo essencial do Poder Local é assegurar o desenvolvimento socioeconómico local, permitindo a participação dos cidadãos na manifestação da sua própria vontade e a forma de a prosseguir perante os poderes estaduais. A autarquia local constitui toda riqueza autonómica das comunidades locais territoriais descentralizadas, constituindo uma forma de consolidar a democracia e contrabalançar a predominância crescente do poder executivo. Consideramos assim que o nosso sistema jurídico-constitucional tem subjacente uma autonomia local como espaço de liberdade, de tomada de decisões não subordinados, indissociável do Estado do Direito Democrático, o que significa que autonomias das autarquias locais estão salvaguardadas.

Por outro lado, o Estado é a única entidade com poderes para definir as suas próprias competências e regular as formas do seu exercício e as das restantes pessoas coletivas públicas que exercem poderes no seu território. Por isso podemos afirmar que o Estado detém prerrogativas de regular e controlar a validade da atuação das autarquias locais no respeito pela legalidade, de forma que a autonomia conferida a estas autarquias não sejam nocivos ou perniciosos à preservação da unidade nacional.

É neste sentido, que nos termos da constituição e da lei, as autarquias locais estão sujeitas tutela administrativa do Estado. Essa tutela se concretiza através das ações inspetivas realizadas por órgãos da administração do Estado, designadamente a Inspeção Geral da Administração Local (IGAL) e a Inspeção Geral das Finanças (IGF). Portanto a tutela administrativa sobre as autarquias locais visa assegurar maior eficiência e transparência dos recursos públicos e garantir a coesão nacional, não podendo a autonomia ser entendida como um fator de desresponsabilização dos órgãos autárquicos no exercício das suas atribuições e competências. Este poder tutelar que o estado exerce sobre as autarquias locais é vista como poder de controlo administrativo que corresponde a verificação do cumprimento da lei, que não se confunde com o controlo jurisdicional a cargo dos tribunais.

Como fizemos referência ao longo desta dissertação a tutela é uma função administrativa e tem como principal objetivo a verificação do cumprimento da lei pelos órgãos autárquicos, ficando desde logo excluídas outras formas de tutela que pudessem lesar gravemente a autonomia local. Pelo que a admissibilidade de outras formas de tutela, assentes no controlo de mérito das decisões dos entes autárquicos pelos entes públicos tutelares, configuraria numa intolerável invasão da autonomia local, esvaziando um dos conteúdos fundamentais da organização administrativa do Estado Democrático. Portanto a limitação constitucional da tutela ao controlo da legalidade representa uma garantia essencial da autonomia local contra a excessiva intromissão do Estado nos assuntos estritamente local.

Da exposição feita, podemos afirmar que a autonomia local e a tutela administrativa constituem duas faces da mesma moeda, indissociáveis, elementos integrantes do modelo pluralista de organização administrativa seguindo a orientação descentralizadora. O que significa que onde houver autonomia local, haverá também tutela administrativa a ser exercida pelo Estado-administração, isto é, o Governo. O artigo 5.º da Lei 27/96 vem sustentar o que atrás dissemos, isto é, “a tutela administrativa compete ao Governo, sendo assegurada de forma articulada pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do território, no âmbito das respetivas competências”. Por isso entendemos que o Governo enquanto órgão superior da administração pública, compete-lhe não só organizar e dirigir os serviços administrativos do Estado, superintender na administração indireta do Estado, mas também exercer a tutela administrativa sobre autarquias locais, garantindo a unidade e coesão nacional, bem como a continuidade do serviço público, tendo como suporte a ordem jurídico-constitucional.

No que toca a admissibilidade da tutela substitutiva do Governo sobre autarquias locais, subscrevo-me aos ensinamentos do Professor Freitas do Amaral que nos ensina o seguinte: mesmo que a tutela substitutiva fosse reduzida aos casos de omissão ilegal de atos devidos por parte do órgão autárquico, acredita-se que ele não é compatível com o n.º 1 do artigo 242.º da CRP, nem com o princípio da autonomia do Poder Local, pelo que só será legítima se a própria constituição vier um dia, a título excecional, permiti-la para os casos bem pontuais. Quer isto significar que, poderá o órgão tutelar agir em nome do ente tutelado, substituindo-os a título excecional na prática de atos necessário e urgente, ainda que não exista previsão legal da norma habilitante, visando” impedir ou atenuar a produção de um mal maior contra o qual os meios regulares se mostram impossibilitados de agir para alcançar os resultados desejados.

O Governo no âmbito da sua função administrativa, tinha reservado para si competências e atribuições, no que toca as medidas tutelares sancionatórias. Não subscrevemos esta posição, pelo que consideramos que ao conferir essa competência ao Governo haveria um enorme risco de politização, o que abriria caminhos à suspeita de imparcialidade do Governo, por exemplo, quando o autarca a sancionar pertencesse ao partido diferente do Governo.

Foi nestes termos que, a Lei n.º 27/96 alterada pela Lei n.º 1/2011, jurisdicionizou todas as medidas tutelares sancionatórias. Subscrevendo a posição do Professor Freitas do Amaral, afirmamos que a legitimidade democrática dos titulares dos órgãos autárquicos obriga a um controlo independente e imparcial das causas de dissolução e perda de mandato, que só os tribunais administrativos podem levar a cabo. No mesmo sentido, acreditamos que com a jurisdicionalização da tutela sancionatória, o legislador não procedeu o completo

esvaziamento dos poderes do Governo, nem tão pouco, se verificou uma reserva específica da administração a favor do Governo. Importa sublinhar que a função administrativa caracteriza-se por um vasto campo de intervenção que não se esgota no mero exercício do poder tutelar sobre autarquias locais. O que nos leva a concluir que, se futuramente haver devolução do poder tutelar sancionatório ao Governo, eventualmente poderá vir a ter como consequência a prática reiterada de injustiças.

As autarquias locais, além de estarem sujeitas ao controlo tutelar como tivemos a oportunidade de ver acima, está também sujeito ao controlo do Tribunal de Contas. O Tribunal de contas visa controlar «a priori» a legalidade das despesas públicas mediante a fiscalização preventiva, e por outro lado, controla «a posteriori» as contas das entidades públicas dando quitação no caso de considerar não haver violação da legalidade, ordenado inquéritos e auditorias e promovendo a responsabilização dos infratores se apurar a sua existência. Portanto asseguramos que o Tribunal de Contas e demais instituições superiores de controlo são um excelente barómetro da sociedade, controlando, em regra, a generalidade da entidade pública, ao nível central, regional e local, e a totalidade das receitas e das despesas públicas, são observatórios privilegiados da Administração Pública.

Afigura-se, assim, oportuno afirmar conclusivamente que a eficácia na atuação administrativa apresenta-se a par da unidade, como limite positivo e negativo à descentralização em geral, e a distribuição de poderes operada consequentemente (conforme o n.º 2 do artigo 267.º da CRP), traduzido pelos princípios da aproximação dos serviços públicos às populações, da desburocratização, da eficiência, da celeridade procedimental e da economicidade, bem como o princípio da boa administração. Pelo que entendemos que devam ser estas estruturas administrativas de primeira linha responsáveis pelos processos de implementação das decisões das autarquias locais.

Neste sentido, e recorrendo aos ensinamentos do Ilustre Professor António Cândido de Oliveira, impera afirmar que o Poder Local em Portugal é um objetivo a atingir, não é uma situação adquirida.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Alexandrino, J. M. (2010). Direito das Autarquias Locais - Introdução, Princípios e Regime Comum in Tratado de Direito Administrativo Especial (Vol. 4). Coimbra.
- Alexandrino, J. M. (2010). Direito das Autarquias locais, in Otero, Paulo; Gonçalves, Pedro (coordenador) Tratado de Direito Administrativo Especial. (Vol. 4). Coimbra: Almedina.
- Alves, C. S. (2002). Os Municípios e as Parcerias Públicas - privadas, Associações do Técnicos Administrativos Municipais. Lisboa.
- Amaral, D. F. (1981). Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico (Vol. 1). Coimbra: Atlântida Editora, S.A.R.L.
- Amaral, D. F. (1986). Direito Administrativo (Vol. 1). Lisboa.
- Amaral, D. F. (1988). Curso de Direito Administrativo, (Reimpressão de 1986 ed., Vol. 1). Coimbra: Livraria Almedina.
- Amaral, D. F. (1989). Direito Administrativo (Vol. 3). Lisboa.
- Amaral, D. F. (1994). Curso de Direito Administrativo (2ª ed., Vol. 1). Coimbra: Livraria Almedina.
- Amaral, D. F. (2000). Curso de Direito Administrativo (4ª Reimpressão, 2ª ed., Vol. 1). Almedina.
- Amaral, D. F. (2006). Direito Administrativo (3.ª ed., Vol. 1). Coimbra.
- Amaral, D. F. (2008). Curso de Direito Administrativo (3ª ed., Vol. 1).
- Amaral, D. F. (2012). Curso de Direito Administrativo (Reimpressão da 3.ª ed., Vol. 1). Almedina.
- Amaral, D. F. (2015). Curso de Direito Administrativo (4ª ed., Vol. 1). Almedina.
- Amaral, M. L. (2005). A Forma Da República, Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional. Coimbra : Coimbra Editora.
- Amorim, J. P. (2000). As Empresas Públicas no Direito Português em Especial, as Empresas Municipais . Coimbra: Livraria Almedina.
- Caetano, M. (1980). Manual de Direito Administrativo (Reimpressão Revista e Atualizada; 10ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina.
- Caetano, M. (2013). Manual de Direito Administrativo (3.ª ed., Vol. 1). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. G. (1998). Direito Constitucional e Teoria da Constituição (3ª ed.). Coimbra: Coimbra.

- Canotilho, J. G., & Moreira, V. (1978). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra Editora, Limitada.
- Canotilho, J. J., & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (3ª edição revista ed.). Coimbra Editora.
- Canotilho, J. J., & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (4ª ed., Vol. 1). Coimbra Editora.
- Caupers, J. (2009). *Introdução ao Direito Administrativo* (10.ª ed.). Lisboa: Âncora.
- Constitucional, T. (n.º 379/96). *Âcórdão*.
- Correia, J. M. (1987). *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Almedina.
- Corte-Real, I. (2003). *Descentralização e Reforma Administrativa* (1ª ed.). CELTA.
- Estorinho, M. J. (1996). *A Fuga para o Direito Privado, Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública-Dissertação de Doutoramento*. Almedina.
- Estorinho, M. J. (1999). *A Fuga para o Direito Privado*. Coimbra: Almedina.
- Farinha, P. "O Tribunal de Contas na Administração Portuguesa" in *Democracia e Liberdade* n.º 11.
- Ferreira, E. P. (2001). "Os Tribunais e o Controlo do Dinheiro Público" *Estudos em Homenagens a Cunha Rodrigues* (Vol. 2). Coimbra.
- Ferreira, E. P. (2001). *Direito da Economia*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Franco, A. S. (1993). *Direito Administrativo das Autarquias Locais* (3ª ed.). Lisboa: Lusa Livros, LDA.
- Freitas, L. V. (2014). *O Sistema das Autarquias de São Tomé e Príncipe in Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*. Lisboa: AAFDL.
- Gouveia, J. B. (2005). *Manual de Direito Constitucional* (Vol. 2). Coimbra: Almedina.
- Lima, A. P. (1940). *A tutela Administrativa nas Autarquias Locais*. Tipografia Comercial Anadia.
- Machado, J. B. (1982). *Participação e Descentralização; Democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra : Almedina.
- Machado, J. E. (2014). *Direito da União Europeia* (2.ª ed.). Coimbra Editora.
- Martins, G. d. (2011). "O Tribunal de Contas e a Atividade Contratual Pública in *Revista de Contratos Públicos* n.º 1.

- Miranda, J. (2014). Manual de Direito Constitucional (1 ed., Vol. 2). Coimbra: Coimbra Editora.
- Moncada, L. S. (2000). Direito Económico (Revista e Atualizada 3.^a ed.). Coimbra Editora.
- Moncada, L. S. (2001). Estudos de Direito Público. Coimbra Editora.
- Montalvo, A. R. (2003). O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal. Almedina.
- Monteiro, N. G. (1996). Tema e Problemas, in Histórias dos Municípios (dos finais da Idade Média à União Europeia) (1 ed.).
- Neves, M. J. (2004). Governo e a Administração Local. Coimbra Editora.
- Oliveira, A. (2001). Empresas Municipais e Intermunicipais: Entre o Público e o Privado in Revista de Administração e Políticas Públicas.
- Oliveira, A. C. (1993). Direito das Autarquias Locais. Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, A. C. (1998). A autonomia local: evolução e significado atual. (Vol. 1). Braga: Universidade de Minho.
- Oliveira, A. C. (2001). "Os caminhos da privatização da Administração Pública". Coimbra Editora.
- Oliveira, A. C. (2005). A Democracia Local (alguns aspetos gerais). Coimbra.
- Oliveira, A. C. (2013). Direito das Autarquias Locais (2^a ed.). Coimbra Editora.
- Oliveira, C. (1996). História dos Municípios e do Poder Local: dos finais da Idade Média à União Europeia. Lisboa: Circulo de Leitura.
- Oliveira, M. E. (1980). Direito Administrativo (2.^a ed.). Almedina.
- Oliveira, M. E. (1984). Direito Administrativo (2^a Reimpressão ed., Vol. 1). Coimbra: Livraria Almedina.
- Otero, P. (1992). Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa. Coimbra: Coimbra Editora.
- Otero, P. (1995). O Poder de Substituição em Direito Administrativo, Enquadramento Dogmático-Constitucional (Vol. 1). Lisboa: Lex.
- Otero, P. (2010). Direito Constitucional Português (Vol. 2). Coimbra: Organização do Poder Político.
- Pereira, A. G. (1959). Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, II Congresso Iberoamericano. Lisboa.

- Portocarrero, M. (2014). A Tutela Administrativa sobre autarquias locais na Constituição de 1976, velhas dúvidas e novos desafios in questões atuais de Direito Local n.º 3. AEDRL.
- Quadros, F. d. (1981). Tutela Administrativa. Relação entre pessoa coletiva tutelar e pessoa coletiva tutelada. Atos opinativos. Atos implícitos. Notificação do ato administrativo. (Acórdão de 19 de Julho de 1979. (Separata do n.º III ed.). Lisboa: Revista da Ordem dos Advogados.
- Revisão da Lei-Quadro das Autarquias Locais. (Lei n.º 10/2005).
- Santos, S. S. (2009). Os Problemas da Administração Municipal Direta e Indireta. Dissertação apresentada ao Departamento da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, para obtenção do grau de mestre, orientado por Józse de Melo Alexandrino. Lisboa.
- Silveiro, F. X. (2003). O Tribunal de Contas, as Sociedades Comerciais e os Dinheiros Públicos. Contributo para o Estudo Atividade de Controlo Financeiro. Coimbra: Coimbra Editora.
- Sousa, M. R. (1994/95). Lições de Direito Administrativo (Vol. 1). Lisboa.
- Sousa, M. R. (1999). Lições de Direito Administrativo (Vol. 1). Lisboa: Lex.
- Sousa, M. R., & Matos, A. S. (2008). Direito Administrativo Geral: Introdução a Princípios Fundamentais. (3ª edição ed., Vol. 1). Alfragide: Dom Queixote.
- Tavares, J. F. (1998). O Tribunal de Contas. Do visto em especial, conceito, natureza e enquadramento na atividade administrativa. Coimbra: Almedina.
- Tavares, J., & Magalhães, L. d. (1990). Tribunal de Contas, Legislação Anotada com Índice Remissivo. Coimbra: Livraria Almedina.

BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA

- Amaral, D. F. (1994). Curso de Direito Administrativo (Vol. 1). Coimbra: Livraria Almedina.
- Amaral, D. F. (2008). Curso de Direito Administrativo (3.^a ed., Vol. 1). Coimbra Editora.
- Amaral, D. F. (2015). Curso de Direito Administrativo (4.^a ed., Vol. 1). Almedina.
- Amaral, D. F. (2016). Curso de Direito Administrativo (4.^a ed., Vol. 1). Coimbra: Almedina.
- Andrade, J. C. (1987). Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Afonso R. Queiró. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Andrade, V. (1975). A Imparcialidade da Administração como Princípio Constitucional. Coimbra: Separata do Volume XLIX do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra.
- Bilhim, J. A. (2019). Governança. Proposta de Regionalização e caminho para a sua implementação. https://www.parlamento.pt/Bilhim_relatório-final-Cid.pdf. (p. 103), acedido em 11/08/2019
- Caetano, M. (1984). Manual de Direito Administrativo (Vol. 1). Coimbra: Livraria Almedina.
- Canotilho, J. J., & Moreira, V. (2014). Constituição da República Portuguesa Anotada (Revista 4.^a ed., Vol. 2). Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J. J., & Morreira, V. (2007). Constituição da República Portuguesa Anotada (4.^a ed., Vol. 1). Coimbra Editora.
- Claro, J. M. (1983). Introdução ao Estudo do Princípio da Igualdade em Direito Constitucional . Lisboa: Edição Policopiada.
- Contas, T. d. (1992). Secção Regional da Madeira Coletânea de Jurisprudência, Fiscalização Prévia (Vol. 1).
- Correia, S. (1982). Noções de Direito Administrativo (Vol. 1). Lisboa: Danúbio LDA.
- Coutinho, L. P. (1998). Regulamentos Independentes do Governo in perspetiva constitucionais, nos 20 anos da Constituição de 1976 (Vol. 3). Coimbra: Coimbra Editora.
- Dionisio, A. C. (2016). Direito Administrativo, 2.^o Ano turma B. <https://administrativo.blogs.sapo.pt>, acedido em 22/04/2019.
- Folque, A. (2004). Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios . Coimbra Editora.
- Franco, A. S. (1993). O Controlo da Administração Pública em Portugal. Lisboa.

- Freitas, L. V. (2014). O Sistema das Autarquias Locais de São Tomé e Príncipe in Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono. Lisboa.
- Gonçalves, P. (1997). Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa sobre Autarquias Locais. Coimbra: CEFA.
- Gonçalves, P. (2007). Regime Jurídico das Empresas Municipais. Almedina.
- <https://www.stj.pt>.
- Machado, J. P. (1991). Grande Dicionário da Língua Portuguesa (Vol. 1). Lisboa: Cículo de Leitores.
- Miranda, J. (1997). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora.
- Miranda, J. (2014). Manual de Direito Constitucional (Vol. 2). Coimbra Editora.
- Moncada, L. C. (1997). Direito Público e Eficácia. Lisboa.
- Montalvo, A. R. (2009). A Carta Europeia da Autonomia Local e o Sistema do Governo Local in Revista da Administração Local n.º 232.
- Moreira, V. (1997). Administração Autónoma e Associação Pública. Coimbra Editora.
- Nabais, C. (2007). A Autonomia Financeira das Autarquias Locais in 30 anos do Poder Local na Constituição da República Portuguesa. Lisboa: CEJUR.
- Nabais, J. C. (1986). A Autonomia Local (alguns aspetos gerais) n.º especial do BFDUC in estudos em Homenagem ao Professor Doutor A. R. Queiró. Coimbra.
- Nabais, J. C. (2008). Autonomia Financeira das Autarquias Locais. Almedina.
- Oliveira, A. C. (1993). Direito das Autarquias Locais . Coimbra Editora.
- Oliveira, M. E. (1998). Código de Procedimento Administrativo (2.ª ed.). Coimbra.
- Queiró, A. (1976). Lições de Direito Administrativo. Coimbra.
- Sousa, M. R., & Matos, A. S. (2008). Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais (3.ª ed., Vol. 1). Alfragide: Dom Queixote.
- www.dgsi.pt.

LEGISLAÇÕES

Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, revogada pelo DL n.º 214-G/2015 de 02 de Outubro. Regime Jurídico da Tutela Administrativa. (RJTA)

Código de Procedimento Administrativo.

Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril. Aprova Lei Orgânica da Inspeção Geral das Finanças (IGF).

Lei n. 22/2012, de 30 de Maio. Lei da Reorganização Administrativa e Territorial Autárquica.

Lei n.º 11-A/2003, de 28 de janeiro. Lei da Reorganização Administrativa e do Território das Freguesias.

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. Lei das Finanças Locais (LFL).

Lei n.º 4/2007, de 18 de janeiro, revogado pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro. Que aprova as bases Gerais do Sistema de Segurança Social .

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. Regime Jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Lei-Quadro de Transferências de Competências para as Autarquias Locais e para Entidades Intermunicipais .

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.

Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro. Regime Jurídico da Autarquia Local (RJAL).

Lei n.º 4/2010, de 18 de julho. Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma do Príncipe.

Lei n.º 4/94, de 20 de Setembro revogado pela Lei n.º 10/2005, de 15 de novembro. Lei de revisão à Lei-Quadro das Autarquias Locais.

JURISPRUDÊNCIAS

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 048349 de 09/01/2002.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 260/98, II Série n.º 8 de 10 /01/1992.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, n.º 12 Série I DE 19/06/2013.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 379/96.

Acórdão n.º 5/92, II Série, n.º 110, de 13/05/1992.

Acórdão n.º 74/84, Série I, de 11/09/1984.