

Descentralização e Autonomia Local (1)

Susana Alcina Ribeiro Pinto

Docente da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Felgueiras e Solicitadora

JusJornal, N.º 1246, 30 de Maio de 2011

JusNet 2140/2011

A Administração Pública, em sentido orgânico ou subjectivo, pode ser definida como o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estados e demais pessoas colectivas públicas e seus funcionários, que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura, bem estar e progresso.

" A autonomia local como liberdade, como direito de decisão não subordinada a outrem, como garantia do pluralismo dos poderes públicos (...) é indissociável do Estado de Direito Democrático." (2) .

As Autarquias Locais no âmbito da Administração Portuguesa

A Administração Pública, em sentido orgânico ou subjectivo, pode ser definida como o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estados e demais pessoas colectivas públicas e seus funcionários, que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura, bem estar e progresso.

A Administração Pública portuguesa é integrada por pessoas colectivas, classificadas em função da sua relação com o Estado administração. A alínea d) do artigo 199.º da Constituição da República Portuguesa (JusNet 7/1976) (CRP) estabelece que, no exercício das suas funções administrativas, compete ao Governo, entendido como órgão máximo do Estado-Administração, *"dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e a administração autónoma"* (3) . Daqui resulta que, entre nós, existem três grandes modalidades de Administração Pública: a administração directa do Estado, entendida como conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estados dependentes do Governo (órgão máximo do Estado-Administração); a Administração Indirecta do Estado, integrada por pessoas colectivas distintas do Estado, cuja actividade é desenvolvida para atingir fins do Estado; e a Administração Autónoma do Estado, integrada por pessoas colectivas distintas do Estado, cuja actividade é exercida para prosseguir interesses públicos próprios sem qualquer relação de subordinação com a pessoa colectiva Estado.

Mas, aprofundemos esta questão das pessoas colectivas que integram a Administração Autónoma. As entidades que a integram têm como características a prossecução de interesses próprios (4) , os seus órgãos são representativos e a auto-administração, isto é actuam em nome próprio e no interesse das respectivas populações. De acordo com Vital Moreira, a Administração Autónoma consiste numa administração de interesses públicos próprios de certas colectividades ou agrupamentos infra-estaduais, dotadas de poderes administrativos que exercem sob responsabilidade própria, sem sujeição a qualquer orientação ou direcção por parte do Estado (Governo) (5) .

De facto, de todas as características das entidades que integram a Administração Autónoma, a mais relevante é a autonomia de acção face ao Estado, isto é a sua auto-administração. Desta autonomia resulta, para cada uma das entidades, personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, autonomia normativa, autonomia disciplinar interna, autonomia sancionatória, autonomia de orientação organizatória e estatutária e auto-governo.

São inúmeras as pessoas colectivas que fazem parte da Administração Autónoma do Estado. De acordo com Freitas do Amaral integram esta forma de administração as associações públicas, as autarquias locais e as regiões autónomas. Marcelo Rebelo de Sousa inclui ainda as universidades públicas, que Freitas do Amaral classifica como parte integrante da Administração indirecta (6) .

A Administração autónoma reparte-se por dois domínios distintos, o da administração autónoma territorial e o da administração autónoma não territorial, cuja principal distinção assenta no factor território. Nas primeiras, o território faz parte da definição do substrato da pessoa colectiva (autarquias locais e regiões autónomas) e nas segundas a premissa territorial é inexistente (associações públicas), isto é, a sua actividade assenta nas pessoas independentemente do local onde se encontram. Enunciando genericamente as diferenças entre as duas modalidades, territorial e não territorial, a primeira congrega os membros da comunidade local respectiva; tem fins múltiplos; é constitucionalmente necessária; tem órgãos representativos; só podem existir as que a Constituição determina e a com os poderes que a mesma determina. A segunda congrega apenas pessoas que partilham determinada qualidade (profissão, por exemplo); tem fins específicos; é constitucionalmente facultativa, dependendo a sua constituição da vontade dos interessados e do seu reconhecimento pelo Governo através de decreto-lei (7) .

A existência de autarquias na nossa organização administrativa resulta, desde logo, da sua consagração constitucional no artigo 235.º n.º 1, que determina que *a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*.

As autarquias locais são, de acordo com número 2 daquele preceito constitucional, *peças colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas*. Daqui retiramos o seguinte: as autarquias são pessoas colectivas públicas que assentam sobre uma fracção de território, isto é, uma circunscrição territorial e é esta que delimita as suas atribuições e o âmbito das competências dos seus órgãos; prosseguem interesses próprios de um determinado agregado populacional, aquele que reside na fracção de território que lhe corresponde; e os seus órgãos são representativos, isto é, os seus são eleitos pelo agregado populacional que representam.

A existência das autarquias assenta no princípio da autonomia local, consagrado no art. 6.º da CRP (JusNet 7/1976), princípio este definido no n.º 1 do art. 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local, como o direito e a capacidade efectiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos, os quais são determináveis com base no princípio da subsidiariedade. Este princípio, previsto tanto na CRP como na Carta (art. 6.º n.º 1 e 4.º n.º 3, respectivamente), determina que tudo quanto puder ser eficazmente decidido e executado ao nível autárquico não deve ser atribuído ao Estado e aos seus agentes (8) .

As autarquias locais são, todas e cada uma delas, pessoas colectivas públicas distintas do Estado. Não fazem parte do Estado, não são o Estado, não pertencem ao Estado. São entidades independentes e completamente distintas do Estado, embora por ele possam ser fiscalizadas. (9)

A Descentralização

De acordo com o artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa (JusNet 7/1976), a Administração Pública

deve ser estruturada de modo *a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva*, devendo, para o efeito, a lei estabelecer *adequadas formas de descentralização administrativa*.

A descentralização consiste na distribuição das atribuições do Estado a outras pessoas colectivas pública, isto é, é descentralizada a organização administrativa cuja satisfação das necessidades colectivas não está apenas a cargo de uma só pessoa colectiva, o Estado. No entanto, não basta que sejam criadas novas pessoas colectivas para que estejamos perante descentralização, é necessários que as mesmas prossigam os seus fins com autonomia. A verdadeira descentralização é a que dá origem a pessoas colectivas com personalidade jurídica própria, órgãos eleitos, e cuja gestão dos interesses próprios está a seu cargo. (10)

De facto, de acordo com Marcello Caetano, apesar de muitos autores procederem a um desdobramento da descentralização, fazendo uma distinção entre descentralização territorial – operada através da atribuição de poderes às entidades locais – e a descentralização institucional – que seria confiar tarefas do Estado a pessoas colectivas de direito público ou privado -, ela só existe *“quando a lei, em vez de reunir as atribuições de interesse público numa só entidade, as distribui por diversas pessoas jurídicas”* dotadas de autonomia administrativa (11) .

Pode ainda falar-se de descentralização jurídica e de descentralização política-administrativa. A primeira existe sempre que existam pessoas colectivas distintas do Estado, com vista à prossecução de fins público, ou seja, basta que haja autarquias locais. A segunda existe quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando são autónomas no exercício das suas atribuições e competências e quando estão sujeitas a um estrito controlo da legalidade. Enquanto a descentralização jurídica é um conceito absoluto – ou existe ou não existe – a descentralização político-administrativa é um conceito relativo – poderá ser mais ou menos profunda. É relevante esta diferença, pois a existência de uma pessoa colectiva distinta do Estado pode encobrir uma organização administrativa centralizada, por exemplo, no período de vigência da Constituição de 1933, apesar de haver autarquias locais, estas eram completamente dependentes do Estado, eram uma espécie de extensão do próprio Estado. (12)

Relativamente à descentralização política, ela envolve a deslocação de poderes políticos e legislativos da esfera estadual para a esfera de entidades infra-estaduais descentralizadas. A descentralização política a este nível, isto é, com a deslocação de todos estes poderes, está reservada às regiões autónomas da Madeira e dos Açores, sendo-lhes inerente a ideia de autogoverno regional (13) . Isto não significa, no entanto, que as Autarquias não sejam um reflexo de descentralização, antes pelo contrário, estas são, de facto, resultado de descentralização, mas de uma descentralização meramente administrativa, isto é, uma descentralização menos profunda.

Apesar de, hoje, se entender que Portugal é um país onde a descentralização é uma realidade, e, assim é desde a Constituição de 1976 (JusNet 7/1976), Marcelo Rebelo de Sousa defende que a descentralização político-administrativa não é tão profunda como seria desejável. Defende-o argumentando que a dependência financeira das autarquias locais por parte da Administração Central põe em a causa a referida descentralização. As receitas autárquicas dependem do contributo do Estado, quer através do fundo de equilíbrio financeiro, quer através de transferências. Um outro argumento, de natureza financeira, é a natureza dos impostos municipais que estão sujeitos à vontade do Estado, na sua criação, na fixação de limites de taxas, como, por exemplo, o Imposto Municipal sobre imóveis. (14) Por exemplo, a Lei n.º 64/2008, de 5 de Dezembro (JusNet 2371/2008), introduziu alterações ao art. 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, baixando os limites máximos das taxas. Essa medida foi justificada como *“medida fiscal anticíclica”*, só que a Assembleia da República, não explicou à população que a factura é paga pelos Municípios. Com isso *“agrediu”* a autonomia do poder local.

A descentralização não é um princípio absoluto, isto é, está sujeita a limites, limites esses estabelecidos pela própria Constituição. De acordo com o n.º 2 do art. 267 da CRP (JusNet 7/1976), a lei deverá estabelecer formas adequadas de descentralização administrativa, sem prejuízo da unidade da acção da Administração Pública e dos poderes de tutela dos órgãos competentes.

Daqui resulta, por um lado que a descentralização tem reconhecimento constitucional, mas, por outro, tem que ser garantido que a mesma não põe em causa a unidade da acção administrativa, o que é conseguido através, nomeadamente, do poder de tutela do Estado-Administração sobre outras pessoas colectivas públicas, entre as quais, as autarquias locais. A tutela administrativa consiste no conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa colectiva na gestão de outra pessoa colectiva pública, a fim de assegurar a legalidade e mérito da sua actuação. Relativamente às autarquias locais a tutela é estritamente de legalidade. De acordo com o art. 242 n.º 1 da C.R.P. (JusNet 7/1976) a tutela, como princípio geral do poder local, consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos das autarquias locais (15) .

A Autonomia Local

A descentralização implica necessariamente a existência de personalidade jurídica e de autonomia. No que se refere às Autarquias Locais, essa autonomia resulta directamente da CRP, é um princípio constitucional.

O princípio da autonomia local está consagrado na nossa Constituição no art. 6.º n.º 1 que determina que o *Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónomico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*. Nestes termos o Estado português apresenta-se, antes de mais, moldado pelo princípio da unidade do Estado, o que significa que temos um Estado Unitário, não se verificando, por conseguinte qualquer divisão, em termos verticais, do exercício da soberania, ao contrário do que acontece nos Estados federais. Mas, de acordo com aquele preceito constitucional, a unidade do Estado comporta limitações decorrentes dos princípios da autonomia insular, da subsidiariedade, da autonomia local e da descentralização democrática da Administração Pública. Deste modo, a unidade do Estado é limitada, desde logo, pela autonomia insular, o que comporta o reconhecimento, a nível político, das regiões autónomas, dotadas de um regime político-administrativo próprio, que deixa a cargo das respectivas regiões as funções legislativa, política e administrativa, para a promoção e defesa dos interesses regionais. O reconhecimento das autarquias locais, ou descentralização administrativa territorial, limita igualmente a unidade do Estado, pois aquelas prosseguem, no exercício de uma função estritamente administrativa, os interesses próprios das respectivas populações. O reconhecimento das autarquias deve respeitar os princípios da subsidiariedade e da autonomia local, que vem determinar que a gestão dos assuntos locais deve estar reservada às comunidades locais, salvo quando, pela sua dimensão, não sejam por estas correctamente geridos (16) .

O princípio da autonomia local pressupõe, para as Autarquias, uma serie de direitos, nomeadamente, o direito e a capacidade efectiva de regulamentarem e gerirem uma parte dos assuntos públicos, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações; o direito de participarem na definição das políticas públicas que afectam os interesses próprios da respectivas populações; o direito de partilharem com o Estado as decisões sobre matérias de interesse comum através, por exemplo, de audiência prévia, parecer vinculativo, etc; o direito de regulamentarem a aplicação de normas ou planos nacionais de forma a adaptá-los convenientemente às realidades locais, como acontece, por exemplo, com os planos urbanísticos (17) .

A verdadeira razão de ser da autonomia autárquica é o localismo, ou seja, uma forte ligação primária das populações às terras onde residem, ligação essa de que resultam interesses locais específicos que são mais

eficazmente e justamente prosseguidos pelos órgãos próprios da comunidade local, pois têm um conhecimento mais íntimo e profundo do meio geográfico e socio-económico que os rodeiam (18) .

A autonomia local pressupõe dois elementos essenciais: órgãos próprios (auto-direcção) e poderes próprios. Os órgãos próprios, democraticamente constituídos no âmbito da própria colectividade, são os chamados órgãos representativos (art. 235.º n.º 2 CRP (JusNet 7/1976)). Os poderes próprios, orientados pelo princípio da correspondência genérica, correspondem às atribuições.

A autonomia local não é um direito fundamental que possa ser concebido contra o Estado, é, antes, um conceito constitucional ligado à própria organização do Estado, pelo que constitui uma garantia institucional (19) e constitucional, o que se verifica até com o facto da autonomia das autarquias locais constituir um limite material de revisão à Constituição (art.288.º n).

De acordo com Francisco de Sousa, a garantia institucional da autonomia local pode ser entendida num tríplice sentido: como garantia subjectiva das autarquias locais, enquanto sujeitos de direito; como garantia objectiva da instituição jurídica das autarquias locais enquanto instituições; e, como garantia da posição jurídica subjectiva das autarquias locais contra eventuais ataques à autonomia local.

Apesar de o art.º 6 n.º1 da CRP (JusNet 7/1976) ser o preceito nuclear sobre a autonomia local, levanta problemas de interpretação ao colocar, *lado a lado*, os princípios da autonomia local e a descentralização democrática da Administração Pública. É entendimento de António Cândido de Oliveira que a descentralização democrática deve ser interpretada em conjugação com o art. 267 n.º 1 CRP (JusNet 7/1976). Desta conjugação resulta que o princípio da descentralização democrática deve ser entendido no sentido de aproximação dos serviços aos cidadãos, visando essencialmente a administração indirecta do Estado. Este princípio não é uma outra face do princípio da autonomia local (20) .

Segundo António Cândido Oliveira (21) , para uma melhor explicitação sobre a autonomia das autarquias locais, deve conjugar-se o art. 6.º n.º 1 da CRP (JusNet 7/1976) com o Título VIII (Poder Local), da Parte III (Organização do Poder Político) da CRP. A autonomia local é um princípio fundamental da Constituição que constitui o princípio chave da administração local que está explicitado e concretizado na parte da Constituição respeitante ao Poder Local. Este último acaba por ser, de acordo com aquele autor, outro nome da autonomia local.

Do texto constitucional resultam uma série elementos que constituem a autonomia local que se passam a enunciar.

A autonomia local é, antes de mais, um poder político que pertence ao povo, cujo exercício, a nível local, é feito através dos órgãos das autarquias locais. As autarquias de acordo com o art. 235.º n.º 2 da CRP (JusNet 7/1976), são *pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas*.

A autonomia financeira é corolário da autonomia local. O art. 238.º da CRP (JusNet 7/1976) determina que as autarquias locais têm *finanças próprias*. Não se compreenderia que assim não fosse, pois a autonomia local não existiria se as autarquias locais não possuíssem meios financeiros para levar a cabo as suas tarefas.

Os órgãos fundamentais das autarquias são eleitos por sufrágio directo e universal dos cidadãos residentes, perante quem são responsáveis, os quais, em algumas circunstâncias, podem ser consultados directamente sobre assuntos da competência da autarquia (art. 239.º (JusNet 7/1976) e 240.º CRP). Daqui resulta ideia de democracia local a que está associada à autonomia local.

A autonomia local implica, ainda, o poder regulamentar (art. 241 CRP (JusNet 7/1976)). Este poder está circunscrito à esfera de acção das autarquias locais e significa que as mesmas podem, no âmbito das suas

atribuições emanar verdadeiras normas jurídicas de carácter geral e abstracto, naturalmente com as limitações constitucionais e legais.

A autonomia local não significa que não haja qualquer controlo da actividade das autarquias locais, ou seja, estas estão sujeitas a controlo do Estado, através da tutela administrativa. No entanto, o tipo de tutela que o Estado exerce sobre as autarquias locais é de mera legalidade (art. 242). Não há tutela de mérito sobre as autarquias locais, isto é, não pode ser aferida a oportunidade e conveniência da sua actuação.

Do exposto resulta que a autonomia local *traduz-se, desde logo, numa situação especial das autarquias em relação ao Estado*. Esta situação especial manifesta-se numa relação de não subordinação das autarquias em relação ao Estado-Administração e na demonstração de que as Autarquias não são prolongamentos da administração central do Estado, fazendo antes parte da Administração Pública no seu sentido mais amplo. (22)

Basta que haja autarquias locais para que exista, juridicamente, descentralização, mas isso não significa que haja descentralização político-administrativa. Durante a vigência da Constituição de 1933, a existência de autarquias encobria um Estado fortemente centralizado. As Autarquias eram a administração local do Estado.

Com a aprovação da Constituição de 1976 (JusNet 7/1976), as autarquias passam a significar, além de descentralização político-administrativa, autonomia local.

A descentralização administrativa que se opera com as autarquias locais deve ser entendida à luz do princípio da autonomia local, isto é, são pessoas colectivas autónomas, que não estão sujeitos a qualquer subordinação, hierarquia ou superintendência do Estado. Têm órgãos próprios, cujos titulares são eleitos por sufrágio directo e universal dos seus residentes. São pessoas colectivas com autonomia financeira e quadros de pessoal próprios, cujas atribuições visam a satisfação do interesse público local.

A existência de autarquias locais e da autonomia local constitui garantia constitucional, não dependendo da vontade do Estado, de tal modo que constitui limite material à revisão da Constituição, conforme referido. A eliminação da autonomia das autarquias implicaria dupla revisão Constitucional.

Conforme resulta do preâmbulo da Carta Europeia da Autonomia Local, as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático e a democracia implica que os cidadãos têm o direito de participar na gestão dos assuntos públicos. *É ao nível local que este direito pode ser mais directamente exercido e a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efectivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão*.

- (1) Trabalho apresentado no âmbito do Mestrado em Direito das Autarquias Locais, da Universidade do Minho, no ano lectivo 2009/2010, na Unidade Curricular de Fundamentos da Administração Local.

[Voltar ao texto](#)

-
- (2) *Amaral, Diogo Freitas do, (2006), Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 3ª Edição, Coimbra, Almedina, p. 491.*

[Voltar ao texto](#)

-
- (3) *Amaral, Diogo Freitas do, (2006), Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 3ª Edição, Coimbra, Almedina, p. 228.*

[Voltar ao texto](#)

-
- (4) Os interesses são próprios, mas nunca poderiam deixar de ser públicos. A Administração Pública, no seu todo, não pode prosseguir qualquer outro fim que não seja o interesse público.

[Voltar ao texto](#)

(5) *Dias, José Figueiredo Dias e Oliveira, Fernanda Paula*, (2000), *Direito Administrativo*, 2ª Edição, Coimbra, CEFA, p. 57.

[Voltar ao texto](#)

(6) *Sousa, Marcelo Rebelo de*, (1999), *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, Lex, p. 309.

[Voltar ao texto](#)

(7) *Dias, José Eduardo Figueiredo e Oliveira, Fernanda Paula*, (2008), *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, p. 57 e ss.

[Voltar ao texto](#)

(8) *Caupers, João* (2005), *Introdução ao Direito Administrativo*, 8ª Edição, Lisboa, Âncora Editora, p. 112.

[Voltar ao texto](#)

(9) *Amaral, Diogo Freitas do*, (2006), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª Edição, Coimbra, Almedina, p. 481.

[Voltar ao texto](#)

(10) *Dias, José Figueiredo Dias e Oliveira, Fernanda Paula*, (2000), *Direito Administrativo*, 2ª Edição, Coimbra, CEFA, p. 82

[Voltar ao texto](#)

(11) *Caetano, Marcello*, (1996), *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 1ª Reimpressão, Lisboa, Almedina, p. 71

[Voltar ao texto](#)

(12) *Amaral, Diogo Freitas do*, (2006), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª Edição, Coimbra, Almedina, p. 873.

[Voltar ao texto](#)

(13) *Rebelo, Marta*, (2007), *Descentralização e justa repartição de recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Lisboa, Almedina, p. 24.

[Voltar ao texto](#)

(14) *Sousa, Marcelo Rebelo de*, (1999), *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, Lex, p. 331

[Voltar ao texto](#)

(15) Art. 2.º da Lei 27/96

[Voltar ao texto](#)

(16) *Nabais, José Casalta*, (2007), *Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Coimbra, Almedina, p. 17 e ss.

[Voltar ao texto](#)

(17) *Amaral, Diogo Freitas do*, (2006), *ob. cit.*, p. 492.

[Voltar ao texto](#)

(18) *Sousa, Francisco António*, (1993), *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Lisboa, 3ª Edição, p. 90.

[Voltar ao texto](#)

(19) *Sousa, Francisco António*, (1993), ob. cit. p. 92.

[Voltar ao texto](#)

(20) *Oliveira, António Cândido de*, (1993), *Direito das Autarquias Locais*, Braga, Coimbra Editora. p.224.

[Voltar ao texto](#)

(21) *Oliveira, António Cândido de*, (1993), ob. cit. p.223.

[Voltar ao texto](#)

(22) *Oliveira, António Cândido de*, (1993), ob. cit. p.232 e ss.

[Voltar ao texto](#)
