

## Tutela Administrativa

Susana Alcina Ribeiro Pinto

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

JusJornal, N.º 1263, 27 de Junho de 2011

JusNet 2142/2011

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 ou o mérito da sua actuação.

*" A descentralização tem de ser submetida a certos limites, não pode ser ilimitada. A descentralização ilimitada (...) provocaria com certeza atropelos à legalidade, à boa administração e aos direitos dos particulares." (1) .*

### A Administração Autónoma

A Administração Pública, em sentido orgânico ou subjectivo é, o conjunto de pessoas colectivas que exercem a função administrativa do Estado, ou seja, todas as pessoas colectivas que, no exercício daquela função prosseguem o interesse público.

A organização administração pública portuguesa é constituída daquele modo, estando, no entanto, as pessoas colectivas que a integram classificadas em função da sua relação com o estado administração. Vejamos, a alínea d) do artigo 199.º da Constituição da República Portuguesa (JusNet 7/1976) 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"*. (2) Daqui resulta que, entre nós, existem três grandes modalidades de administração pública: a administração directa do Estado, entendida como a actividade exercida pelos serviços integrados na pessoa colectiva Estado; a administração indirecta do Estado, entendida como a actividade que, embora desenvolvida para atingir fins do Estado, é exercida por pessoas colectivas distintas do Estado e a administração autónoma do estado, entendida como a actividade exercida por pessoas colectivas distintas do estado, para prosseguir interesses públicos próprios sem qualquer relação de dependência 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 (3) , titulares dos seus órgãos representativos e a auto-administração. 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). (4)

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 aquele classifica como parte integrante da Administração indirecta. (5) Mas, no que se refere ao facto das autarquias locais constituírem administração autónoma, ninguém discorda.

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, têm uma circunscrição territorial e é esta que delimita as suas atribuições e a sua capacidade jurídica; 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 titulares dos seus órgãos são eleitos por aquele agregado populacional.

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. (6)

### 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. (7)

De facto, de acordo com Marcello Caetano, apesar de muitos autores procederem a um desdobração 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 (8) .

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 estiveram 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. (9)

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 política não é tão profunda como seria desejável. Defende-o argumentando que a dependência financeira das autarquias locais por parte da Administração Central, põe a causa a referida descentralização. As receitas autárquicas dependem do contributo do Estado Administração, quer através do fundo de equilíbrio financeiro, quer através de transferências. Um outro argumento, de natureza financeira, é a natureza de impostos municipais que estão sujeitos à vontade do Estado, na sua recolha, na fixação de limites de taxas, como por exemplo o Imposto Municipal sobre imóveis. (10)

Efectivamente, de forma mais ou menos intensa, o sistema administrativo português é descentralizado e nessa medida, tem que ser submetido a certos limites. A descentralização não pode ser ilimitada, o que causaria atropelos à legalidade, à boa administração e aos direitos dos particulares. Assim, a descentralização é limitada, por exemplo, através da definição legal das atribuições e competências das autarquias locais e através, da intervenção do Estado na gestão das autarquias locais.

#### A Tutela Administrativa

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 C.R.P. (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 garantia constitucional, por um lado, mas por outro terá que se garantir 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 ou o mérito da sua actuação. Um reparo, quanto a este conceito de tutela. A tutela exercida sobre as autarquias locais é estritamente de legalidade. De acordo com o art. 242 nº 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.

A tutela pode assumir várias formas. Freitas do Amaral (2006) distingue cinco modalidades de tutela administrativa, nomeadamente a tutela integrativa – através da qual se autoriza ou aprova os actos praticados pela entidade tutelada -, a tutela inspectiva – que consiste no poder de fiscalizar os órgãos, serviços, documentos e contas da entidade tutelada –, a tutela sancionatória - que se traduz no poder de aplicar sanções por irregularidades detectadas no âmbito da tutela inspectiva -, a tutela revogatória – que constitui a revogação dos actos praticados pela entidade tutelada - e a tutela substitutiva – que se reconduz à actuação da entidade tutelar nas omissões da entidade tutelada. Na verdade, nem todas estas modalidades são aplicáveis às autarquias locais, nomeadamente a sancionatória, a revogatória e a substitutiva. As duas primeiras porque assim que se verifique uma ilegalidade, serão os tribunais administrativos a aplicar as referidas sanções ou a anular os actos feridos de ilegalidade. Quanto à tutela substitutiva esta não é compatível com a autonomia do poder local. (11) Deste modo, o poder de tutela que o Estado exerce sobre as autarquias locais é apenas na sua vertente inspectiva e

integrativa. No entanto, toda e qualquer forma de tutela não se presume, o que significa que é a lei que expressamente a prevê e só existe nos exactos termos que a lei definir. O mesmo é determinado pela Carta Europeia da Autonomia Local (12) que estabelece que “só pode ser exercida (...) segundo as formas e nos casos previstos na Constituição e na lei” e para assegurar o respeito pela legalidade (art. N.º 8 n.º 1 e 2).

Diferentemente ocorria na vigência da Constituição de 1933, em que havia um grande controlo político e técnico das autarquias locais pelo Governo, de tal modo que a tutela tanto era de legalidade como mérito. O Governo exercia todas as modalidades de tutela, para cumprir aquele intento, inclusivamente, a tutela correctiva e substitutiva. O que é justificável pela forte centralização existente na organização administrativa do Estado. Apesar de o Código Administrativo de 1936 reconhecer autonomia às autarquias locais, esta não excluía a intervenção do Governo. (13)

*“A razão de ser da tutela em relação às Autarquias locais é deste modo consegue-se conciliar as conveniências da descentralização com a necessidade de evitar uma administração desintegrada, descoordenada e tumultuária, equilibrando as duas tendências centrípeta e centrífuga da organização administrativa” (14) .*

### Regime Jurídico da Tutela

Tal como já referido a tutela não se presume e existe nos exactos termos que a lei definir. O actual regime jurídico da Tutela Administrativa sobre as autarquias locais encontra-se definido na Lei n.º 27/96 de 1 de Agosto (JusNet 57/1996).

A Tutela consiste de acordo com aquele diploma legal na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e serviços das Autarquias e entidades equiparadas, que para este efeito se consideram as áreas metropolitanas, assembleias distritais e associações de municípios de direito público (art. 1.º e 2.º).

O poder de tutela constitui competência do Governo, sendo assegurada pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, através da realização de inspecções – conformidade dos actos com a lei, as quais são realizadas regularmente de acordo com um plano anual nos termos do art. 6.º n.º 1-, inquéritos – averiguação da legalidade fundada em denúncia - e sindicâncias – indagação aos serviços quando existam sérios indícios de ilegalidade - (art. 5.º e 3.º). Os Inquéritos e sindicâncias são realizados mediante determinação do membro do Governo competente (art. 6.º n.º 2).

No âmbito do exercício do poder de tutela, as autarquias estão vinculadas ao dever de informação e de cooperação (art. 4.º).

A prática de ilegalidades pode culminar na aplicação de sanções, nomeadamente, na perda do mandato – quando sejam actos praticados individualmente pelos membros dos órgãos – ou na dissolução do órgão – se for resultado da acção ou omissão deste (art. 7.º). Constitui causa de perda de mandato, entre outras, a intervenção em procedimento, acto, ou contrato de direito público ou privado, relativamente ao qual haja impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial (art. 8.º n.º 2). A dissolução de órgãos pode ter como fundamento nomeadamente, violar culposamente instrumentos de ordenamento do território (art. 9.º alínea c)).

No entanto a decisão da aplicação das sanções identificadas não depende da entidade tutelada, mas sim dos Tribunais Administrativos, mediante acção interposta pelo Ministério Público, por membro do órgão demandado, ou por quem tenha interesse em demandar. (art. 11.º).

Sendo decidida a dissolução do órgão, é nomeada pelo Governo comissão administrativa, com funções executivas, da qual não podem fazer parte, naturalmente, membros do órgão dissolvido ou que tenha perdido o mandato. No entanto esta determinação legal não se aplica a membros do órgão que tenham votado contra a deliberação que

motivou a dissolução do mesmo (art. 14.º n.º 1 e 4 e art. 12.º n.º 1 e 2).

Relativamente a esta matéria da perda do mandato e da dissolução do órgão, torna-se necessário fazer um reparo ao regime jurídico anteriormente em vigor, o estabelecido pela Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro (JusNet 101/1989).

A decisão de perda de mandato apenas cabia aos tribunais administrativos quando o processo tinha carácter urgente (art. 10.º n.º 1 e 2 da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro (JusNet 101/1989)). De acordo com o regime actual tanto as decisões de perda de mandato como de dissolução do órgão tem sempre carácter urgente e são sempre decididas pelos tribunais administrativos (art. 11.º n.º 1 e 15 n.º 1).

Nas situações em que o processo não tinha carácter urgente, e não o tinha quando em causa estivesse a participação, no exercício das suas funções, em negócio em que tivessem interesse directo ou qualquer pessoa com quem vivesse em economia comum. Nestas situações a competência da decisão da perda de mandato pertencia ao próprio órgão autárquico de que fizesse parte, a qual tinha que ser precedida de audiência do interessado (art. 10.º n.º 3 e art. 9.º n.º 2 a) e b) da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro (JusNet 101/1989)).

No que se refere à dissolução do órgão, esta, ao invés de ser determinada por decisão dos Tribunais Administrativos, constituía competência do Governo (art. 13.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro (JusNet 101/1989)). Esta decisão era impugnável, mas a verdade é que ficava na disposição do Governo, apesar de todos os requisitos necessários, dissolver um órgão político, eleito por sufrágio directo e universal, o que, eventualmente, poderia fragilizar a autonomia local.

---

(1) *Amaral, Diogo Freitas do*, (2006), Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 3ª Edição, Almedina, p. 879

[Voltar ao texto](#)

---

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

[Voltar ao texto](#)

---

(3) 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](#)

---

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

[Voltar ao texto](#)

---

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

[Voltar ao texto](#)

---

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

[Voltar ao texto](#)

---

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

[Voltar ao texto](#)

---

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

[Voltar ao texto](#)

---

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

[Voltar ao texto](#)

---

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

[Voltar ao texto](#)

---

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

[Voltar ao texto](#)

---

(12) A Carta Europeia da Autonomia Local – aprovada em 1985 no âmbito do Conselho da Europa

[Voltar ao texto](#)

---

(13) *Sousa, Francisco de Sousa* (1993), Direito Administrativo das Autarquias Locais, 3ª Edição, Lusolivro, p.157 e ss

[Voltar ao texto](#)

---

(14) *Caetano, Marcello* (1996), Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, Almedina, p. 72

[Voltar ao texto](#)

---