



UNIVERSIDADE D  
**COIMBRA**

Cristiana Tagaio dos Santos

**TUTELA ADMINISTRATIVA  
SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS  
LIMITES E DESENVOLVIMENTOS**

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Direito, na área de  
Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, com Menção em  
Direito Administrativo, orientada pela Professora Doutora Ana  
Raquel Gonçalves Moniz e apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Coimbra**

Maio de 2023

Cristiana Tagaio dos Santos

**TUTELA ADMINISTRATIVA SOBRE  
AS AUTARQUIAS LOCAIS  
LIMITES E DESENVOLVIMENTOS**

**ADMINISTRATIVE OVERSIGHT OVER  
LOCAL AUTHORITIES  
LIMITS AND DEVELOPMENTS**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre),  
na área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas,  
com Menção em Direito Administrativo

Orientadora:  
*Senhora Prof. Doutora Ana Raquel Gonçalves Moniz*

Coimbra, 2023

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Matilde, e à minha irmã, Liliana, *por quem sempre terei um enorme sentimento de amor e eterna gratidão;*

Ao meu irmão, Roby, ao meu pai, Adelino, e aos meus avós, *por serem luz e lar;*

Ao Josephth, *pela esperança;*

À Diana, Alexandra, Márcio e David, *pela boa amizade;*

À Residência Universitária São Salvador, à irmã Inês e à Dona Lurdes, *que me concederam uma maravilhosa segunda casa;*

À Orquestra Típica e Rancho da Secção de Fado da Associação Académica de Coimbra, *organismo que orgulhosamente represento, um FRA!*

À CASA – Centro Académico, *por me encher o coração;*

Ao Rancho Folclórico de Pedrogão Pequeno, *onde tenho o prazer de privar com o lado mais genuíno, simples e humilde da vida;*

Ao MAE – Movimento de Acção Ecológica, *por aclarar o sentido de simbiose;*

Em especial, à minha orientadora, Senhora Prof. Doutora Ana Raquel Moniz, *que, com muita estima e cuidado, me acompanhou neste percurso;*

E, por último, a Coimbra, *por me mostrar que serei sempre cidadã do Mundo, a aprender com pessoas, livros e experiências.*

*“De tão pequenas coisas depende, como se sabe, a felicidade das pessoas.”*

José Saramago, *Levantado do Chão*

## RESUMO

Partindo da análise do princípio da descentralização e da construção de um verdadeiro Poder Local, este estudo procura compreender qual a configuração e extensão dos poderes tutelares exercidos pelo Estado sobre as autarquias locais. Ao mesmo tempo, assistindo-se a uma transformação do modelo de organização e de relacionamento interadministrativo, bem como ao aumento do espaço de concorrência de interesses, é necessário enquadrar a relação tutelar numa teia de relações que visam conferir racionalidade económica, eficácia e eficiência ao exercício da função administrativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Administrativo; Tutela Administrativa; Governo Central; Descentralização; Poder Local; Autarquias Locais; Autonomia Local;

## ABSTRACT

Considering the analysis of the principle of decentralisation and the construction of a true local government, this work aims to understand the configuration and extent of the supervisory powers exercised by the State over local authorities. Simultaneously, with the transformation of the model of organization and interadministrative relationships, as well as an increase in the concurrence of the interests, it's necessary to frame the oversight relationship within a network of relationships that aim to provide economic rationality, effectiveness and efficiency to the exercise of the administrative function.

**KEYWORDS:** Administrative Law; Administrative oversight; Central Government; Decentralisation; Local Government; Local Authorities; Local Autonomy;

## SIGLAS E ABREVIATURAS

ANAFRE	– Associação Nacional de Freguesias
ANMP	– Associação Nacional de Municípios Portugueses
Art.(s)	– Artigo(s)
CCDR	– Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CEAL	– Carta Europeia da Autonomia Local
Cfr.	– confrontar
Cit.	– citado
Cons.	– conselheiro/a
Coord.	– coordenação de
CPA	– Código do Procedimento Administrativo
CRP	– Constituição da República Portuguesa
DGAL	– Direção-Geral das Autarquias Locais
Dir.	– direção de
EPARAA	– Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores
EPARAM	– Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira
et al.	– <i>et alii</i> (e outros)
IGAMAOT	– Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGF	– Inspeção-Geral de Finanças
LBPSOTU	– Lei de Bases gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo
LFL	– Lei das Finanças Locais

LOPTC	– Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LQER	– Lei-Quadro das Entidades Reguladoras
Org.	– organização de
p./ pp.	– página(s)
PAEL	– Programa de Apoio à Economia Local
PDM	– Plano Diretor Municipal
RJAEL	– Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local
RJAFDP	– Regime Jurídico comum das Associações de Freguesias de Direito Público
RJAL	– Regime Jurídico das Autarquias Locais
RJIGT	– Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJRFM	– Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal
RJTA	– Regime Jurídico da Tutela Administrativa
RJUE	– Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
s.n.	– <i>sine nomine</i> (sem editor)
ss	– seguintes
STA	– Supremo Tribunal Administrativo
v.g.	– <i>verbi gratia</i> (por exemplo)
Vd.	– <i>Vide</i>
Vol.	– Volume

# ÍNDICE

<b>AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>2</b>
<b>RESUMO/ ABSTRACT .....</b>	<b>4</b>
<b>SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>PARTE I - DESCENTRALIZAÇÃO E TUTELA ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>14</b>
1. O Princípio da Descentralização .....	14
2. Administração Autónoma e Autarquias Locais.....	17
3. O Poder Local na Constituição da República Portuguesa.....	22
4. O mais recente progresso descentralizador .....	28
4.1. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro .....	28
4.1.1. <i>Origem e fiscalização preventiva do diploma</i> .....	28
4.1.2. <i>Críticas e Mérito</i> .....	30
4.1.3. <i>A Descentralização no RJAL</i> .....	31
4.2. A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto .....	32
4.2.1. <i>Modelo de Descentralização</i> .....	34
4.2.2. <i>A Questão financeira</i> .....	35
4.2.3. <i>Outros desafios à eficácia da Reforma</i> .....	37
4.2.4. <i>Entidades intermunicipais</i> .....	39
<b>PARTE II - A TUTELA ADMINISTRATIVA: A SUA CARATERIZAÇÃO .....</b>	<b>42</b>
1. O conceito, natureza e fim da Tutela .....	42
1.1. Conceito.....	42
1.2. Natureza e fim .....	43
2. Tutela e outras relações autárquicas.....	48
2.1. Delegação de poderes públicos .....	49
2.2. Relações de coordenação.....	50
2.3. Relações de cooperação.....	51
3. Os interesses em confronto .....	54



3.1. O princípio da unidade do Estado e interesse nacional .....	54
3.2. A autonomia local e os interesses próprios .....	58
3.3. Harmonização.....	65
4. Controlo de legalidade e <i>numerus clausus</i> .....	68
5. Modalidades de Tutela.....	70
5.1. Tutela Inspetiva .....	70
5.2. Tutela Integrativa .....	72
5.2.1. <i>Medidas tutelares integrativas</i> .....	74
5.3. Tutela Sancionatória.....	75
5.3.1. <i>Sanções do RJTA</i> .....	77
<b>PARTE III - A RELAÇÃO JURÍDICA DE TUTELA .....</b>	<b>81</b>
1. Sujeitos da Tutela .....	81
1.1. Entidades tutelares.....	81
1.2. Autarquias e entidades equiparadas .....	83
2. A extensão do Poder Tutelar.....	85
2.1. Tutela desintegrativa e substitutiva .....	85
2.1.1. <i>Tutela Desintegrativa</i> .....	85
2.1.2. <i>Tutela Substitutiva</i> .....	87
2.2. Modalidades especiais de Tutela.....	91
2.2.1. <i>Deveres de informação</i> .....	91
2.2.2. <i>Medidas de tutela em matéria de urbanismo e ordenamento</i> .....	94
3. A eventual modificação da relação tutelar .....	98
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>104</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>112</b>
<b>JURISPRUDÊNCIA.....</b>	<b>124</b>
<b>LEGISLAÇÃO.....</b>	<b>126</b>

## INTRODUÇÃO

A configuração e extensão da relação tutelar entre o Estado e as autarquias locais desencadeia diferentes considerações doutrinárias e jurisprudenciais, quer quanto à natureza e finalidade da tutela administrativa, quer quanto ao âmbito dos poderes tutelares. Atendendo ao quadro constitucional e legal em vigor, procuraremos caracterizar e compreender em que moldes o Estado pode exercer os seus poderes de tutela, sem comprometer a autonomia dos entes locais.

Na Parte I deste estudo, atentaremos no princípio constitucional da descentralização administrativa, que consiste na deslocalização de competências que pertenciam a uma entidade centralizada para outras entidades administrativas (entes descentralizados). Pode ocorrer uma “*desestadualização*”, isto é, uma transferência de tarefas e competências que se encontravam sob responsabilidade do Estado para uma entidade autónoma, ou uma “*atribuição legal original ou originária*”, isto é, a criação *ex novo* de competências nas entidades descentralizadas<sup>1</sup>. Qualquer fenómeno descentralizador visa a aproximação e o envolvimento das populações na gestão dos seus próprios interesses e o descongestionamento do poder de decisão dos órgãos de topo da organização administrativa. Esta pretensão é contrabalançada pela existência da relação de tutela, que visa a garantia da unidade de ação administrativa, através da intervenção externa do Estado sobre a atuação da administração autónoma (*vd.* art. alínea d) do art. 199º da CRP)<sup>2</sup>. Entre Estado e autarquias locais manifesta-se, assim, uma dialética autonomia-controlo.

Ainda na primeira parte, atentar-se-á na construção de um verdadeiro “Poder Local”, que teve por base o reforço do estatuto constitucional das autarquias locais e dos seus poderes. Este reforço deve-se à assunção de atribuições e competências próprias, ligadas aos interesses das suas populações, mas também à instituição de outras formas de

---

<sup>1</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 519, 520 e 527.

<sup>2</sup> Face à inexistência de uma noção concreta de “administração autónoma” na Constituição Portuguesa, Pedro Costa Gonçalves entende que este conceito, presente na alínea d) do art. 199º da CRP, se refere à “administração autónoma em relação ao Estado”, que inclui a “*administração autónoma territorial*”, composta pelas autarquias locais e a “*administração autónoma corporativa*”, que compreende as associações públicas profissionais, nomeadamente as ordens profissionais. GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 506 e 507.

autonomia local (financeira, normativa, administrativa, etc.). Passados 47 anos desde a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa, um longo caminho se trilhou no nosso país, em matéria de autonomia local, e outro tanto falta trilhar.

Por último, olharemos para as duas últimas grandes reformas descentralizadoras, ocorridas em 2013 e 2018. A primeira ocorreu através da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que institui o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL). A segunda trata-se da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que incorpora a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. As duas reformas estabelecem mecanismos diferentes de descentralização: uma institui a contratualização de delegação de competências e a outra opera uma transferência em definitivo das mesmas. Ambas foram alvo de críticas e elogios que iremos considerar.

Na Parte II, atentar-se-á na caracterização da Tutela Administrativa. Num primeiro momento, debruçar-nos-emos sobre o seu conceito e, de seguida, acompanharemos o entendimento de vários autores sobre a natureza e fins atribuídos à relação tutelar. Surgem, nesta matéria, três teses que iremos examinar: a *Tese da analogia à tutela civil*, a *Tese da hierarquia enfraquecida* e a *Tese do poder de controlo*.

Nesta parte, iremos ainda confrontar a relação de tutela com outras relações que se podem estabelecer entre o Estado e as autarquias locais. Num contexto de transformação do modelo de organização administrativa, com cada vez mais atores, conexões e tarefas a realizar, tornou-se necessário adotar mecanismos de delegação de poderes, coordenação e cooperação. Assistimos, hoje, à proliferação de relações interadministrativas que almejam um exercício administrativo que maximize a satisfação de interesses públicos.

A atuação dos entes, na relação de tutela, engloba interesses de ambas as partes. Por um lado, surge o princípio da unidade do Estado e os interesses gerais da coletividade nacional; por outro, evoca-se o princípio da autonomia local e os interesses próprios das populações. Como iremos constatar, a atribuição da índole (local ou nacional) a um determinado interesse é cada vez mais difícil, observando-se uma “miscigenação” de interesses. Neste âmbito, procuraremos entender como se harmonizam os interesses em jogo na relação entre Estado e autarquias locais e como se realiza a divisão de tarefas entre si.

Ainda na Parte II, iremos determinar o âmbito dos poderes tutelares. Embora a tutela administrativa possa, quanto ao seu fim, traduzir-se num controlo de mérito ou legalidade, a Constituição Portuguesa restringe a tutela administrativa sobre as autarquias locais à “*verificação do cumprimento da lei*” e ao seu exercício “*nos casos e segundo as formas previstas na lei*”, conforme o disposto no seu art. 242º. Deste preceito decorre a existência de uma tutela de legalidade ou de juridicidade<sup>3</sup> sobre a atuação das autarquias e uma limitação do exercício tutelar que não se verifica noutras formas de administração<sup>4</sup>. No ordenamento jurídico português, existe igualmente um princípio da tipicidade ou determinabilidade legal das medidas tutelares, exigindo-se a sua previsão legal, de forma densa, objetiva e determinada.

Apesar da vigência de um regime jurídico em matéria de tutela administrativa (RJTA), aprovado pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto<sup>5</sup>, este remete-nos para a regulamentação de uma *tutela inspetiva* (cfr. art. 2º). Este não é, no entanto, o único diploma a consagrar medidas tutelares, pelo que se admite também a previsão de medidas tutelares *integrativas*. Já em relação à admissibilidade de uma *tutela sancionatória*, as opiniões dividem-se. No anterior RJTA, aceitava-se a aplicação de medidas tutelares sancionatórias pelo governo, nos casos previstos no referido diploma. Todavia, o atual regime afastou essa possibilidade, remetendo para os tribunais a determinação de sanções. Iremos, neste ponto, atentar nas considerações tecidas em relação a esta

---

<sup>3</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 584.

<sup>4</sup> Apesar de o legislador ordinário e a doutrina já acolherem esta solução em 1977, só com a Revisão Constitucional de 1982 e a publicação do (já revogado) Decreto-lei n.º 100/84, de 29 de março, a tutela do Estado sobre as autarquias locais deixou de consubstanciar uma tutela de mérito e de legalidade, restringindo-se a uma tutela de legalidade. Esta limitação surge apenas neste quadro, não se admitindo a proibição de um controlo de mérito em relação à tutela governamental exercida sobre os institutos públicos (administração indireta) e sobre as associações públicas (administração autónoma corporativa). GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, p. 437. PORTOCARRERO, Marta, “Tutela administrativa e Responsabilidade” (coord.), in OLIVEIRA, António Cândido de; BATALHÃO, Carlos José (coord.), *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2017, p. 210. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, p. 731. PORTOCARRERO, Marta, “A tutela administrativa sobre as autarquias locais na Constituição de 1976: velhas dúvidas e novos desafios”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 3, julho/setembro de 2014, p. 65.

<sup>5</sup> Alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 2214-G/2015, de 2 de outubro.

“jurisdicionalização”, que motivou críticas de inconstitucionalidade, mas também opiniões positivas.

Na parte III deste estudo, será objeto de apreciação a relação jurídica de tutela. Começaremos por identificar quem são as entidades e órgãos tutelares, assim como as autarquias locais<sup>6</sup> e entidades equiparadas sobre as quais é exercida a tutela administrativa. Posteriormente e tendo já analisado as modalidades de tutela inspetiva, integrativa e sancionatória, iremos ponderar a eventual consagração de outros poderes tutelares e a sua conformidade constitucional.

Neste âmbito, importa considerar a *tutela desintegrativa e substitutiva*. Na primeira modalidade, a entidade tutelar possui o poder de revogação ou anulação de atos praticados pela entidade tutelada. Na segunda modalidade, perspectiva-se o poder de supressão das omissões de entidades tuteladas através da prática, em substituição destas, de atos legalmente devidos. A admissibilidade destes poderes, no seio da relação que se estabelece entre Estado e autarquias, é muito contestada por, em princípio, ofender a autonomia dos entes locais. Iremos examinar diferentes entendimentos para poder concluir pela sua aceitação ou recusa.

Outras modalidades especiais de tutela serão alvo do estudo. Embora de forma sintética, pretendemos perceber se existe razoabilidade na imposição, pelo governo, de deveres de informação às autarquias e da sua configuração enquanto medida tutelar. Por outro lado, colocamos em análise os poderes governamentais, em matéria de urbanismo e ordenamento do território. Sendo esta uma área de especial concorrência de interesses, afigura-nos necessário perceber quais limites da tutela exercida sobre as autarquias, neste contexto.

Por fim, debruçar-nos-emos sobre a eventual modificação da relação tutelar com a evolução do processo de descentralização e, em especial, tendo em foco a relação contratual de delegação de poderes públicos entre Estado e autarquias locais. Mantendo o Estado a titularidade de determinada competência por si delegada, questiona-se a aceitação

---

<sup>6</sup> Apesar de a CRP englobar as regiões administrativas no conceito de autarquias locais (art. 236º, n.º 1 da CRP), estas não chegaram a ser instituídas devido ao resultado negativo no Referendo sobre a regionalização, ocorrido em 1998. Por este motivo, apenas existem efetivamente no território português, seja continental ou insular, freguesias e municípios (art. 236º, n.ºs 1 e 2).

da presença de poderes tutelares mais intensos na esfera do órgão delegante, nomeadamente, a aplicação do regime geral do CPA, ou a manutenção do exercício de tutela administrativa, tal como desenhado pelo RJTA e CRP. Em causa está, fundamentalmente, a permissão de poderes de orientação, avocação, revogação, anulação ou substituição de atos praticados pelas autarquias, no âmbito de uma delegação de poderes do Estado a favor destas.

Após esta nota introdutória com os temas e questões a abordar no decorrer deste estudo, passaremos de seguida à exposição da matéria em causa com maior amplitude e desenvolvimento.

# PARTE I - DESCENTRALIZAÇÃO E TUTELA ADMINISTRATIVA

## 1. O Princípio da Descentralização

O princípio da descentralização tem referência expressa nos artigos 6º, 237º e 267º da Constituição Portuguesa e está intimamente ligado ao traçar de um caminho de maior autonomia local<sup>7</sup>. A finalidade intrínseca deste princípio é a de assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, bem como a promoção da eficiência e eficácia da gestão pública, enquanto se garante a observância dos direitos dos administrados<sup>8</sup>.

Nos casos de descentralização territorial<sup>9</sup>, além da procura de maior eficiência, este princípio perspetiva a natureza dos interesses prosseguidos pelas autarquias, colocando o seu foco na concretização dos interesses e finalidades próprias das comunidades locais<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> CASALTA NABAIS, José, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Vol. 82, 2007, pp. 21 e 22.

<sup>8</sup> CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004, p. 12.

<sup>9</sup> Atente-se que, de acordo com os interesses em causa, a descentralização pode classificar-se em *territorial* (a tipologia em destaque neste estudo) ou *corporativa*. No primeiro caso, pretende-se a afirmação da autonomia e da distinção de interesses locais acompanhados por uma pretensa gestão dos territórios por entidades ligadas às comunidades locais e por elas eleitas. Transparece desta noção uma ideia de autogoverno e de participação dos membros daquelas comunidades na administração dos seus interesses próprios. No segundo caso, a descentralização funciona em favor de categorias ideais de pessoas que detém uma determinada qualificação, ou que possuem um certo status profissional ou económico, ou que estão unidas por comuns interesses morais ou culturais. A comunhão de interesses próprios, as aspirações e objetivos idênticos estimula uma descentralização corporativa com vista à livre prossecução dos interesses que os congregam e unem. Esta distinção dá origem à chamada “administração autónoma territorial”, onde se integram as autarquias locais, e à “administração autónoma corporativa”, constituída pelas associações públicas. QUEIRÓ, Afonso, “Descentralização”, in FERNANDES, José Pedro; QUEIRÓ, Afonso, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. III, s.n., Lisboa, 1990, p. 570, 571. CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2021, p. 308. SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, Reimpressão da 3ª edição, Publicações D. Quixote, Lisboa, 2016, p. 146. GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 521 a 523. MIRANDA, Jorge, “Artigo 6º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, 2ª edição revista, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017, p. 109.

<sup>10</sup> CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, cit., p. 13. ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 6ª edição, Impresa da Universidade de Coimbra, 2020, p. 106. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “O princípio da descentralização administrativa”, in GOMES, Carla

Estamos também perante um mecanismo destinado a maturar a democracia ao promover a participação dos interessados na gestão administrativa dos territórios<sup>11</sup>.

Afonso Queiró diz-nos existir descentralização quando “*uma parte, maior ou menor, da função administrativa é autonomamente realizada, não pelo Estado, através dos seus órgãos administrativos (ou seja, portanto, pelo governo e pelos órgãos dele dependentes), mas por outras pessoas coletivas públicas, através dos seus órgãos, mediante o exercício de poderes próprios, ainda que sob o controlo dos órgãos do Estado*”<sup>12</sup>. Para além da atribuição de personalidade jurídica, os entes descentralizados são investidos pela lei de atribuições e competências<sup>13</sup>, manifestando diferentes graus de autonomia<sup>14</sup>. Um conceito amplo de descentralização perspetiva uma realidade onde uma pluralidade de organismos administrativos é incumbida de desempenhar a função administrativa, havendo uma repartição especializada de tarefas entre os vários entes administrativos<sup>15</sup>. Em sentido próprio ou restritivo, existe descentralização quando, para além da repartição de tarefas e atribuição de autonomia, os entes descentralizados detêm

---

Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 165.

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1980, p. 183. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “O princípio da descentralização administrativa”, cit., p. 173.

<sup>12</sup> QUEIRÓ, Afonso, “Descentralização”, cit., p. 570. No sentido de associar à descentralização a repartição de atribuições por uma pluralidade de pessoas coletivas públicas, tendo presente que este é um conceito amplo, *vd.* ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 106. OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 183. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “O princípio da descentralização administrativa”, cit., p. 155. MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, p. 143.

<sup>13</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*, cit., pp. 145 e 146. FÁBRICA, Luís; COLAÇO, Joana Féria, “Artigo 267º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, p. 516.

<sup>14</sup> CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª edição revista e atualizada, 10ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2010, p. 249. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 727 e 728.

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “O princípio da descentralização administrativa”, cit., pp. 155 e 156. ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 106. OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 183. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 723. CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, cit. p. 809.



capacidade de gerir autonomamente os seus assuntos e cuidam de interesses específicos da sua comunidade<sup>16</sup>.

No caso das autarquias locais, a sua capacidade de gestão autónoma é controlada pelo Estado através da sua sujeição a formas atenuadas de tutela administrativa<sup>17</sup>, excluindo-se o poder de direção, de superintendência assim como um controlo de mérito da esfera estadual<sup>18</sup>.

A tutela administrativa é, assim, a “*contrapartida natural da descentralização*”, porquanto permite assegurar uma certa unidade entre os interesses dos entes descentralizados e os interesses do Estado, enquanto titular do interesse geral<sup>19</sup>. Isto mesmo é estabelecido no n.º 2 do art. 267º da CRP, que determina que “*(...) a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes*” (sublinhado nosso).

A divisão de tarefas entre os vários sujeitos públicos envolvidos no processo de descentralização acarreta a identificação das questões que, dentro do domínio material das partes, devem caber exclusivamente a uma ou a outra<sup>20</sup>. Reconhece-se que esta divisão pode revelar-se complexa, dado que em muitas matérias confluem interesses locais e interesses nacionais e que nem sempre as autarquias têm estruturas adequadas e recursos humanos capazes para exercer eficazmente as suas funções. Por conseguinte, as reformas descentralizadoras devem sempre conciliar uma esfera própria de decisão das autarquias com o acesso e garantia de bem-estar para todos os cidadãos<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “O princípio da descentralização administrativa”, cit., p. 157. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 724. CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª edição, Coimbra Editora, 2014, pp. 234 e 235.

<sup>17</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 724.

<sup>18</sup> MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 79.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 192. FERNANDES, José Pedro, “Tutela Administrativa”, in Gouveia, Jorge Bacelar (dir.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 3º suplemento, Coimbra Editora, 2007, p. 781.

<sup>20</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “O princípio da descentralização administrativa”, cit., p. 165.

<sup>21</sup> CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., pp. 309 e 310.

Embora o princípio da descentralização constitua um imperativo constitucional<sup>22</sup> (art.s 237º, n.º 1, e 267º, n.º 1), cabe ao legislador ordinário a definição do modelo da sua realização concreta<sup>23</sup>. A CRP permite, assim, que o legislador defina as formas e técnicas mais adequadas à concretização deste princípio e determine os ritmos dos processos de descentralização<sup>24</sup>, não podendo, todavia, desrespeitar o conteúdo essencial da autonomia local<sup>25</sup>. Por este motivo, tem-se verificado alguma flexibilidade e diferenciação na materialização do princípio da descentralização e no reforço da autonomia local<sup>26</sup>, surgindo vários diplomas nesta matéria ao longo dos tempos<sup>27</sup>.

## 2. Administração Autónoma e Autarquias Locais

A administração autónoma corresponde ao setor da Administração Pública que possui capacidade de gerir os seus próprios interesses, com autonomia perante o Estado, e sob sua própria responsabilidade. As entidades administrativas que integram este setor têm em comum: a existência de um substrato pessoal coletivo próprio; a prossecução de interesses específicos; a ideia de autogoverno; a auto-responsabilidade; e a utilização de meios e instrumentos próprios<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> ROCHA, Joaquim Freitas da, “As dimensões financeiras do impulso descentralizador”, in *Revista de Direito Administrativo*, N.º 5, Lisboa, maio/agosto de 2019, p. 51.

<sup>23</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, in SILVA, Suzana Tavares da (coord.), *Descentralização Administrativa: perspetiva luso-espanhola*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, p. 270. MIRANDA, Jorge, “Artigo 237º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, p. 395.

<sup>24</sup> FÁBRICA, Luís; COLAÇO, Joana Féria, “Artigo 267º”, cit. p. 519.

<sup>25</sup> MIRANDA, Jorge, “Artigo 237º”, cit., p. 395. NABAIS, José, “A Autonomia Local: algumas reflexões”, cit., pp. 55 e 56.

<sup>26</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., p. 270.

<sup>27</sup> Para análise e conhecimento dos vários diplomas que foram transformando o poder local, consultar: ALEXANDRINO, José Melo, *Uma Década de Reformas do Poder Local?*, AAFDL, Lisboa, 2018.

<sup>28</sup> MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., pp. 79 e ss.

Dentro deste setor da administração, encontramos dois ramos<sup>29</sup>: a *administração autónoma corporativa (ou funcional)*, composta por pessoas coletivas de natureza associativa, cujo elo de ligação é o exercício de uma atividade profissional, cultural ou económica ou ainda a utilização de um bem público<sup>30</sup>; e a *administração autónoma territorial*, constituída por pessoas coletivas de base territorial que, no direito português, são as regiões autónomas e as autarquias locais (art. 227º, n.º 1, e art. 235º, n.º 2 da CRP)<sup>31</sup>.

A primeira grande diferença entre os dois ramos reside no fator territorial, isto é, na *administração autónoma corporativa*, o território não tem relevo decisivo na delimitação do seu substrato pessoal; por sua vez, na *administração autónoma territorial*, este surge como fator determinante da formação e continuidade do seu substrato pessoal, congregando todos aqueles que nele residem<sup>32</sup>. O segundo traço distintivo prende-se com os fins de cada ramo: na *administração autónoma corporativa*, as atribuições são limitadas pelo especial fim que congrega a coletividade de pessoas (art. 267º, n.º 4, da CRP); na *administração autónoma territorial*, os fins são múltiplos ou polivalentes<sup>33</sup>. A proteção e regulação constitucional também varia conforme a modalidade de administração em causa. A *administração autónoma corporativa* é constitucionalmente facultativa, cabendo ao legislador reconhecer ou estabelecer as estruturas que a integram (designadamente, a sua

---

<sup>29</sup> Esta distinção está intimamente ligada à diferenciação (já assinada) entre descentralização territorial ou corporativa.

<sup>30</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 890 e ss. CASALTA NABAIS, José, “A Autonomia Local: algumas reflexões”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (número especial), Coimbra, 1990, p. 76, nota 156. MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 139.

<sup>31</sup> MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, Tomo III, Coimbra Editora, 2014, p. 257.

<sup>32</sup> MIRANDA, Jorge, “O direito à autarquia. Em Debate: o processo de descentralização e transferência de atribuições e competências para a administração local”, in *Revista de Direito Administrativo*, N.º 5, maio/agosto de 2019, p. 36. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, 2013, p. 138. MACHADO, João Baptista, *Participação e descentralização, democratização e neutralidade na Constituição de 1976*, Almedina, Coimbra, 1982, p. 15. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 19ª edição, Thomas Reuters Civitas, Navarra, 2020, p. 419. BUENO SÁNCHEZ, José Miguel; DE HOCES ÍÑIGUEZ, José Ramón; GAVELA LLOPIS, Andrea; SÁNCHEZ-ANDRADE FERNÁNDEZ, María José; SANTA-MARÍA PÉREZ, Luis Florencio; VILACHA DOMÍNGUEZ, Lara, *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo (Parte General y Parte Especial)*, 2ª edição, Thomas Reuters Aranzadi, 2018, pp. 157 e 158.

<sup>33</sup> MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 139. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, cit., p. 419. BUENO SÁNCHEZ, José Miguel [et al.], *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo...*, cit., p. 158.

forma e extensão); por seu turno, a *administração autónoma territorial* é constitucionalmente necessária, sendo prevista e instituída pela própria CRP (art. 235º, n.º 1), que estabelece as suas principais dimensões, regula-a com alguma densidade, fixa os seus tipos e prevê a sua articulação estrutural<sup>34</sup>. Por fim, distinguem-se os dois ramos quanto à organização, vigorando para *administração autónoma corporativa*, uma grande variedade de formas organizatórias; ao passo que a *administração autónoma territorial* se assemelha à forma de organização do próprio Estado (com órgãos representativos, eleição por sufrágio, regime de finanças públicas, etc.)<sup>35</sup>.

As *associações públicas* constituem o principal suporte da administração autónoma corporativa<sup>36</sup>, podendo as mesmas assumir natureza pública, como sucede com as associações e as federações de municípios; natureza privada ou natureza mista<sup>37</sup>. A categoria de associação pública com maior expressão dentro da administração autónoma corporativa são as *associações públicas profissionais*<sup>38</sup>, designadamente, as ordens e câmaras profissionais, cujos membros regulam e disciplinam o exercício da sua atividade profissional. Estas associações revelam-se fundamentais na concretização dos princípios da descentralização e da participação dos particulares na gestão efetiva da Administração Pública (art. 267, n.º 1, da CRP). Desta forma, encontram-se sujeitas a uma tutela de legalidade idêntica à exercida pelo Governo sobre as autarquias locais, ressalvados os casos especialmente previstos na lei em que pode existir uma tutela de mérito (art. 45º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro)<sup>39</sup>.

Também a administração autónoma territorial permite a realização do princípio da descentralização, por conta da natureza dos interesses por si prosseguidos, e a concretização do princípio da subsidiariedade que, orientado por razões de eficácia e

---

<sup>34</sup> MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., pp. 139 e 140.

<sup>35</sup> MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 139. MIRANDA, Jorge, “Artigo 6º”, cit., pp. 108 e 109.

<sup>36</sup> Todavia, também as cooperativas ou institutos poderão corresponder a este tipo de administração. GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 893.

<sup>37</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lex Editora, Lisboa, 1999, p. 314. FÁBRICA, Luís; COLAÇO, Joana Féria, “Artigo 267º”, cit., pp. 526.

<sup>38</sup> FÁBRICA, Luís; COLAÇO, Joana Féria, “Artigo 267º”, cit., pp. 513 e 514, 528.

<sup>39</sup> Em todo o caso, são excluídos poderes de direção ou superintendência da esfera do estado sobre a Administração Autónoma.

economia<sup>40</sup>, dita que devem ser as autarquias a atuar no território, por se encontrarem mais próximas das populações e dos seus problemas (e, por isso, em princípio, melhor prosseguirem os interesses da coletividade)<sup>41</sup>. Neste sentido, o Estado deveria apenas assumir o exercício de funções subsidiariamente, isto é, quando as autarquias não estivessem aptas a concretizarem as suas tarefas<sup>42</sup>.

Jorge Miranda identifica três grupos de autarquias<sup>43</sup>: as de existência obrigatória, *freguesias e municípios* (art. 236º, n.ºs 1 e 2 da CRP); as de existência condicionada, as *regiões administrativas* (art. 236º, n.ºs 1, art.s 255º e 256º); e as de existência facultativa, *grandes áreas urbanas*<sup>44</sup> e *ilhas*<sup>45</sup> (art. 236º, n.º 3). Este último grupo constitui uma exceção, permitida pela Constituição, ao princípio da tipicidade das autarquias locais<sup>46</sup>, que condiciona a existência de uma determinada tipologia de autarquia à sua previsão constitucional. Este princípio foi analisado pelo Tribunal Constitucional, quando, em sede de fiscalização preventiva, foi chamado a pronunciar-se sobre a conformidade constitucional de algumas normas da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, relacionadas com o modelo de descentralização nela estruturado. Em causa esteve a eventual configuração das comunidades intermunicipais como uma nova categoria de autarquia, tendo o Tribunal

---

<sup>40</sup> CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, cit., p. 13.

<sup>41</sup> FÁBRICA, Luís; COLAÇO, Joana Féria, “Artigo 267º”, cit., pp. 513 e 514. CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, cit. p. 234.

<sup>42</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, reimpressão da 5ª edição, Almedina, Coimbra, 2021, pp. 110 e 111. MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 543. GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 836. NABAIS, José, “A Autonomia Local: algumas reflexões”, cit., p. 57.

<sup>43</sup> MIRANDA, Jorge, “Artigo 236º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, p. 387.

<sup>44</sup> Um dos critérios previstos neste número é a dimensão da área urbana. Em Portugal continental, existe a figura da “área metropolitana”, cuja regulamentação se encontra nos art.s 66º a 79º do RJAL.

<sup>45</sup> O outro critério previsto neste número é a insularidade. Na Região Autónoma dos Açores, em cada uma das suas ilhas funciona o “Conselho de Ilha”, um órgão consultivo composto por representantes políticos e representantes da sociedade civil. Embora se perceba a intencionalidade de fomentar a colaboração, cooperação e uniformidade entre os municípios de cada ilha, atendendo à natureza e periodicidade de reunião deste órgão, não se pode deixar de questionar a sua efetividade e utilidade prática. Ao mesmo tempo, acompanhamos a posição de Cândido de Oliveira que, ao contrário de Jorge Miranda, afasta este órgão do âmbito do n.º 3 do art. 236º. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 245. *Vd. Decreto Legislativo Regional n.º 21/99/A, de 10 de julho, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/2015/A, de 14 de Abril, e art. 128º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.*

<sup>46</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, Processo: 354/13, Plenário Cons., Relatora: Maria de Fátima Mata-Mouros, 27.

determinado a inconstitucionalidade das normas relativas à criação, ao estatuto e às atribuições destas entidades por violação do princípio em análise<sup>47</sup>.

Apesar da admissão de outras formas de organização territorial autárquica no n.º 3 do art. 236º da CRP, entendemos que apenas devem ser consideradas autarquias locais em sentido próprio: *as freguesias, os municípios e as regiões administrativas*. Embora estas últimas nunca tenham sido instituídas, a operatividade e protagonismo dos municípios e freguesias e o carácter representativo dos titulares dos seus órgãos, eleitos pela população residente no respetivo território, confere-lhes especial relevo dentro das diferentes tipologias de autarquias permitidas pela Lei Fundamental. Estatuto esse que advém da razão primeira da sua autonomia: “*conferir às populações o poder de fazerem as suas próprias escolhas sobre a gestão de assuntos públicos do seu interesse*”<sup>48</sup>.

Entendemos que o poder administrativo se encontra dividido em três níveis territoriais: o nível nacional; o nível continental e das regiões autónomas; e o nível autárquico, que compreende o denominado “Poder Local”<sup>49</sup>. No primeiro nível, encontramos todo o território nacional “*historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira*” (art. 5º, n.º 1, da CRP); no segundo nível, consideramos a administração do território continental pelo governo central e a administração do território insular pelo governo regional (art. 6º, n.º 2); por fim, no terceiro nível, deparamo-nos com as autarquias locais. Como veremos, esta repartição não é absoluta. Matérias como o urbanismo, o ambiente, a cultura ou a habitação concorrem simultaneamente nas atribuições do Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, exigindo relações de coordenação, cooperação e concertação entre os vários níveis<sup>50</sup>.

Destaca-se que os municípios e freguesias são níveis territoriais sobrepostos, mas independentes entre si, não existindo qualquer relação hierárquica, superintendente ou tutelar entre uns e outras<sup>51</sup>. Não obstante o art. 241º da CRP<sup>52</sup> mencionar “*autarquias de*

---

<sup>47</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, Processo: 354/13, 21-30.

<sup>48</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 844.

<sup>49</sup> Esta divisão sustenta-se na estruturação do ordenamento constitucional português por Jorge Miranda. MIRANDA, Jorge, “Artigo 6º”, cit., p. 110.

<sup>50</sup> MIRANDA, Jorge, “Artigo 6º”, cit., p. 110.

<sup>51</sup> CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 481. GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 870.

*grau superior*”, esta expressão comporta um significado de “*dimensão territorial superior*” e não qualquer sentido de supremacia do município face às freguesias<sup>53</sup>. A teleologia da norma aliada à estatuição do art. 138º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo (CPA) conferem apenas uma prevalência legal dos regulamentos administrativos emanados pelos municípios sobre os regulamentos das freguesias, quando em causa estejam preceitos que regulamentem competências concorrentes entre estes e as freguesias<sup>54</sup>.

Quanto à organização interna das autarquias locais<sup>55</sup>, verifica-se um dualismo orgânico que comporta a existência de assembleias representativas com poderes deliberativos (*Assembleia de Freguesia/Plenário de Cidadãos*<sup>56</sup>, *Assembleia Municipal e Assembleia Regional*) e de um órgão executivo de natureza colegial (*Junta de Freguesia, Câmara Municipal e Junta Regional*)<sup>57</sup>, responsável perante as primeiras (art. 239º, n.º 1).

### 3. O Poder Local na Constituição da República Portuguesa

Com o advento da democracia, procurou-se assegurar na CRP as traves-mestras de um novo poder democrático: o Poder Local<sup>58</sup>. Os trabalhos preparatórios para a elaboração

---

<sup>52</sup> O art. 241º da CRP determina que “*As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar*” (sublinhado nosso).

<sup>53</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 870.

<sup>54</sup> MEDEIROS, Rui, “Artigo 241º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, p. 432. GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 870 a 872.

<sup>55</sup> Sobre o regime organizatório das autarquias locais, consultar: pp. 322 e ss. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., pp. 322 e ss. MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, in CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António (coord.), *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Governo Civil, Braga, 2007, p. 288. TELES, Filipe, *Descentralização e Poder Local em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2021, pp. 68 e 69. CORREIA, J. M. Sérvulo, “O Direito Constitucional das Autarquias Locais em Portugal”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 11, julho/setembro de 2016, p. 28.

<sup>56</sup> Em 1997, foi reconhecida a possibilidade de substituição da Assembleia de Freguesia por um Plenário de cidadãos, em freguesias de população diminuta (art. 245º, n.º 2). Este é um caso de democracia direta, no direito português.

<sup>57</sup> Apesar da previsão constitucional, a não instituição de regiões administrativas conduziu à ausência dos seus órgãos no ordenamento jurídico português.

<sup>58</sup> MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, cit., pp. 280 e 281. MARQUES, José Joaquim, “A descentralização administrativa portuguesa: breve síntese da sua génese e evolução”, in FONSECA, Isabel Celeste M. (coord.), *Estudos de Democracia e Poder Local: a*

do texto constitucional<sup>59</sup> iniciaram-se em junho de 1975 e culminaram com a sua aprovação a 2 de abril de 1976. O desejo de implementação de um Poder Local reforçado e democrático evidenciou-se, desde logo, com a inclusão dos *princípios da descentralização e da autonomia das autarquias locais*<sup>60</sup> em todos os projetos de Constituição dos partidos integrantes da Assembleia Constituinte<sup>61</sup>.

O documento final que ainda hoje se encontra vigente (embora tenha sido objeto de sete revisões<sup>62</sup>) veio consagrar os princípios basilares da democracia e uma nova

---

*Descentralização em Curso*, NEDip - Núcleo de Estudos de Direito "Ius Publicum", Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2019, p. 30.

<sup>59</sup> Os trabalhos preparatórios decorreram entre 2 de junho de 1975 e 2 de abril de 1976, podendo-se acompanhar os mesmos através da transcrição das reuniões plenárias em Diário da Assembleia Constituinte, disponíveis em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01>. Sobre este tema, consultar: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/45-anos-Assembleia-Constituinte.aspx> e REZOLA, Maria Inácia, ““Antes da ordem do dia”: A revolução na Assembleia Constituinte”, in Revista *Língua-Lugar: Literatura, História, Estudos Culturais*, N.º 3, junho de 2021, pp. 44 a 64.

<sup>60</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., p. 270. Em contraposição, António Barbosa de Melo nota que “*os projetos de Constituição, apresentados pelos partidos políticos, foram escassos em referências ao Poder Local, pouco adiantado sobre as instituições locais a criar*”. MELO, António Barbosa de, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa em 1976”, in CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António (coord.), *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Braga, 2007, pp. 19 e 20.

<sup>61</sup> Os projetos de Constituição encontram-se disponíveis em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/julho-1975.aspx>.

<sup>62</sup> A versão primitiva da Constituição Portuguesa, aprovada em 1976, sofreu sete Revisões Constitucionais, em 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005. Com vista ao reforço da democracia local e da autonomia das autarquias, importa destacar algumas das novidades e alterações que se sucederam neste período. Em 1982, admitiram-se a nível local consultas diretas aos cidadãos eleitores (passando as mesmas a ser designadas de referendo local, em 1997 – art. 240º CRP). Também na primeira revisão constitucional, e como já mencionado, limitou-se a tutela sobre as autarquias locais a um controlo de legalidade – art. 242º. Em 1989, as organizações populares de base territorial, previstas na versão original da Constituição, foram reconfiguradas e denominadas de organizações de moradores – art.s 248º e 263º e ss. Nesta revisão, extinguíram-se ainda os conselhos municipais e regionais (órgãos consultivos) e revogou-se a demarcação territorial pré-existente das regiões administrativas previstas na Constituição, mas nunca concretizadas. Em 1997, é introduzido o princípio da subsidiariedade – art. 6º, n.º 1 – que sustenta que a autoridade central (o Estado) somente deve atuar no plano local quando certas tarefas não possam ser mais bem concretizadas pelas entidades territoriais inferiores (as autarquias locais), que mais próximas estão das populações. Também em 1997, reconheceu-se o poder tributário às autarquias – art. 238, n.º 4; estabeleceu-se que o presidente do órgão executivo de cada autarquia será o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia representativa (no caso das freguesias) ou para o próprio órgão executivo (no caso dos municípios) – art. 239º, n.º 3; acolheu-se a possibilidade de apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos eleitores em todas as autarquias – art. 239º, n.º 4; instituiu-se a faculdade de associação de freguesias – art. 247º (note-se que a versão primitiva da Constituição já previa as associações e federações de municípios); introduziu-se atribuições próprias às entidades intermunicipais – art. 253º; e fez-se depender a instituição das regiões administrativas de um resultado favorável da maioria dos cidadãos eleitores em referendo nacional – art. 256º. MIRANDA, Jorge, “Artigo 235º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, pp. 381 e 382. MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, cit.,



organização política, onde as autarquias assumiram particular relevo. A atribuição da expressão “Poder Local” à epígrafe no Título VIII da Parte III da Constituição, assim como a sua inclusão nas matérias de competência reservada à Assembleia da República (art. 164º, alíneas l e m, e art. 165º, n.º 1, alínea r, da CRP) e ainda a sua previsão como limite material de revisão constitucional (art. 288º, alínea h) sustentam uma clara pretensão do legislador constituinte em admitir este novo poder político<sup>63</sup>.

A cada tipo de autarquia foi confiada uma identidade e autonomia próprias por meio da partilha de recursos financeiros entre o Estado e estas (art. 238º, n.º 2), da previsão de poder regulamentar próprio (art. 241º), de finanças locais próprias (art. 238º, n.º 1) e, mais tarde, do pleno reconhecimento de poder tributário (art. 238, n.º 4)<sup>64</sup>. Enquanto entidades descentralizadas, reconheceu-se-lhes um conjunto de poderes de gestão e administração que devem ser exercidos sem a ingerência, intromissão ou orientação do Estado ou de qualquer outra entidade<sup>65</sup>. Considerando o seu claro fundamento democrático<sup>66</sup>, o seu profundo significado político e a sua capacidade de promoção de uma autêntica *accountability* do poder, as autarquias passaram a ser mais do que mera administração autónoma<sup>67</sup>, concorrendo para a organização democrática do Estado e estruturando o poder político<sup>68</sup>.

A reforçada proteção constitucional das autarquias tornou-se uma evidência, tendo sido estabelecido que a criação, modificação territorial e extinção de autarquias constitui reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, pelo que

---

2014, pp. 224 a 226. MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, cit., pp. 290 a 292.

<sup>63</sup> CASALTA NABAIS, José, “A Autonomia Local: algumas reflexões”, cit., p. 53. MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, cit., p. 285. CORREIA, J. M. Sérvulo, “O Direito Constitucional das Autarquias Locais em Portugal”, cit., p. 7. MIRANDA, Jorge, “Artigo 6º”, cit., p. 108.

<sup>64</sup> MIRANDA, Jorge, “Artigo 235º”, cit., p. 286.

<sup>65</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 520.

<sup>66</sup> MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, cit., p. 281.

<sup>67</sup> CASALTA NABAIS, José, “A Autonomia Local: algumas reflexões”, cit., pp. 50 e 51. MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 543. No mesmo sentido, CORREIA, J. M. Sérvulo, “O Direito Constitucional das Autarquias Locais em Portugal”, cit., p. 7. MIRANDA, Jorge, “Artigo 235º”, cit., p. 382.

<sup>68</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 432/93, Processo: 420/93, Plenário Cons., Relatora: Assunção Esteves, §1.1 e §1.2.

dependerá sempre de lei da Assembleia da República (art. 164º, alínea n) ou de decreto legislativo regional (art. 227, n.º 1, alínea l, e art. 232º, n.º 1)<sup>69</sup>.

A edificação do Poder Local na Constituição Portuguesa, embora com sucessivas alterações e partindo do contributo dos Fundos Europeus de desenvolvimento regional, foi um importante vetor de transformação social e económica do país.

Existem, no entanto, alguns défices de realização constitucional discriminados por Vital Moreira, em 2007, que se prendem com a não instituição em concreto das regiões administrativas<sup>70</sup>, com uma insuficiente descentralização de tarefas estaduais que poderiam pertencer aos municípios e com o adiamento da reforma do sistema de governo local<sup>71</sup>. Neste último ponto, o autor reflete sobre o desenvolvimento de um presidencialismo autárquico à margem da Constituição, sustentando existir na realidade portuguesa um excessivo protagonismo dos presidentes de Junta e dos presidentes de Câmaras Municipais,

---

<sup>69</sup> MIRANDA, Jorge, “Artigo 236º”, cit., pp. 387 e 391.

<sup>70</sup> Até 2023, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) eram serviços da administração direta do Estado, tendo sido levantadas dúvidas, em 2020, acerca de uma “regionalização disfarçada”, devido ao alargamento das suas competências e atribuições, bem como à alteração do modelo de designação do presidente e vice-presidentes das CCDR, através do Decreto-lei n.º 27/2020, de 17 de junho. Antes de 2020, os titulares dos cargos eram nomeados pelo governo. Após a publicação do diploma, o presidente passou a ser eleito por um colégio eleitoral composto pelos presidentes das câmaras municipais e de assembleias municipais, vereadores eleitos sem pelouro atribuído e deputados municipais, eleitos locais da área abrangida pela CCDR; um dos Vice-presidentes passou a ser indicado pelos respetivos presidentes das câmaras municipais; e o outro Vice-presidente indicado pelo governo (arts 3º e ss do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, entretanto revogado pelo Decreto-Lei 36/2023, de 26 de maio). CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, “O novo modelo de designação do presidente e vice-presidentes das CCDR”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 27, julho/setembro de 2020, pp. 7 e ss. ALMEIDA, Luís Filipe Mota, “A democratização do modelo de designação das direções das CCDR: uma boa solução?” in *Boletim do Observatório das Autarquias Locais*, fevereiro de 2020.

Hoje, as CCDR são “*institutos públicos de regime especial integrados na administração indireta do Estado*” (art. 1º, n.º 1, alínea a, do Decreto-Lei 36/2023, de 26 de maio). O seu órgão executivo é agora composto por “*um presidente e até quatro vice-presidentes*” (art. 8º da Lei Orgânica destas entidades). Um dos vice-presidentes é eleito pelos membros do colégio regional - um órgão que integra um vasto conjunto de representantes de entidades políticas e institucionais, associações e organizações (art. 13º, n.º 4, e art. 19º) - e os restantes vice-presidentes são designados após um procedimento de cooptação (art. 13º, n.º 5).

Admitimos que as alterações ocorridas quer em 2020, quer no ano de 2023, pretendem assegurar um nível intermédio de poder e combater a centralização do poder estadual. No entanto, a prossecução de fins do Estado, assim como o cumprimento orientações políticas do Governo, através da sua sujeição a poderes de superintendência, ainda afasta estas entidades de constituírem uma aproximação às regiões administrativas.

<sup>71</sup> MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, cit., p. 293.

em detrimento dos respetivos órgãos executivos e dos órgãos deliberativos, com consequências perversas no sistema vigente<sup>72</sup>.

A definição dos poderes das entidades intermunicipais e dos seus critérios de agregação territorial suscita também algumas considerações<sup>73</sup>. Desde logo, observa-se que existem tarefas municipais que extravasam a escala municipal e, por isso, devem ser transferidas para as entidades intermunicipais que, em princípio, as executarão de forma mais eficiente. De seguida, nota-se que a delimitação geográfica destas entidades deve ter em consideração o retrato social, cultural, económico e natural das comunidades municipais, para que não se constituam entidades intermunicipais demasiado heterogéneas.

Outro desvio ao programa constitucional é a ausência de uma efetiva responsabilização política dos órgãos executivos perante as assembleias representativas. Apesar de constitucionalmente prevista – art. 239º, n.º 1 CRP – e de constituir um aspeto essencial num regime democrático (a nível central, como local), na prática, as assembleias representativas das autarquias têm uma escassa capacidade de controlarem os seus executivos, designadamente, por não existir a possibilidade de os demitirem<sup>74</sup>. A lei permite que os órgãos deliberativos votem moções de censura aos órgãos executivos das freguesias e municípios<sup>75</sup>, todavia, não atribui qualquer efeito a essa votação<sup>76</sup>. Assim, a dissolução de qualquer órgão autárquico apenas pode ocorrer por decisão judicial do tribunal administrativo territorialmente competente (art. 11º, n.º 1 RJTA). Não podemos, no entanto, descurar o seu peso enquanto instrumento de alerta e chamada de atenção aos executivos<sup>77</sup>.

---

<sup>72</sup> MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, cit., pp. 293 a 294 e 296. Também Sérvulo Correia e António Tavares admitem existir um elevado protagonismo da figura do presidente da Câmara Municipal e, em escala muito mais reduzida, do presidente da Junta de Freguesia. CORREIA, J. M. Sérvulo, “O Direito Constitucional das autarquias locais”, cit., p. 29. TAVARES, António Fernando, *Governo Local e Administração Autárquica*, Edições Sílabo, Lisboa, 2022, pp. 95 e 96.

<sup>73</sup> MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, cit., p. 295.

<sup>74</sup> MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, cit., pp. 296 e 297.

<sup>75</sup> Art. 17º, n.º 1, alínea p, e art. 53º, n.º 1, alínea l, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

<sup>76</sup> A nível central, a aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções implica a demissão do Governo (art. 195º, n.º 1, alínea f, da CRP).

<sup>77</sup> A propósito da relação Governo-Parlamento, Elvis Coutinho diz-nos que “...a simples existência deste mecanismo torna o Governo mais atento às suas ações, devendo estar atento, também, ao diálogo direto com as forças de fiscalização, obetivando a solidez de suas medidas e o confrotamento positivo destas com o interesse público”. Tal entendimento tem também expressão nas relações entre os órgãos executivos e

Por fim, destaca-se a perda de dinâmica da participação popular que a Constituição pareceu desejar, com o quase desaparecimento das organizações de moradores<sup>78</sup>. Embora sem poderes de autoridade (art. 248º da CRP), foram autênticos órgãos de decisão local<sup>79</sup>. Nos dias de hoje, a sua utilidade mantém-se quando consideramos tarefas concretas que as autarquias tendem a desvalorizar<sup>80</sup>. A questão ecológica (recolhas de lixo, rearboração de espaços verdes, etc.) ou a organização de atividades lúdicas são algumas das tarefas cuja realização por organizações de moradores se revelará especialmente vantajosa. O relevo destas organizações é notório nas freguesias urbanas e, em especial, nos bairros. Nas freguesias rurais, devido à dispersão de povoamentos e fraca densidade populacional, poderia supor-se a menor utilidade destas organizações; no entanto, a Associação de Moradores da Ferraria de São João, no concelho de Penela, é exemplo da mais-valia que uma entidade deste tipo assume no desenvolvimento de um aglomerado populacional, quer este se encontre numa área urbana, quer este se localize num território rural.

De modo a reforçar o estatuto constitucional do Poder Local, acompanhamos as propostas de Vital Moreira de recodificação do Direito Local<sup>81</sup>, de reconhecimento de alguma autonomia estatutária às autarquias (designadamente, no que concerne à sua orgânica) e da limitação das candidaturas a órgãos autárquicos por cidadãos residentes no respetivo território<sup>82</sup>.

---

deliberativos das autarquias locais. COUTINHO, Elvis, “Princípio da responsabilidade política”, in *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, FDUL, Ano 2, N.º 8, 2013, p. 8810.

<sup>78</sup> A ausência de lei com o regime jurídico, assim como uma certa aversão ao voluntariado cívico, podem explicar a quase inexistência desta figura. MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, cit., p. 297 GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 490, nota 794. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 448.

<sup>79</sup> VILAÇA, Helena, “As associações de moradores enquanto aspecto particular do associativismo urbano e da participação social”, in *Sociologia: Revista Da Faculdade De Letras Da Universidade Do Porto*, Vol. 4, 1994, p. 69.

<sup>80</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 448.

<sup>81</sup> Embora deveras complexa, a codificação da diversa legislação autárquica (alguma com múltiplos artigos revogados, como a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) permitiria uma maior facilidade no acesso e conhecimento do direito aplicável.

<sup>82</sup> MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, cit., pp. 297 e 299.

## 4. O mais recente progresso descentralizador

Nos últimos anos, destacam-se dois momentos de avanço descentralizador<sup>83</sup>: a publicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que operaram duas reformas administrativas que merecem a nossa atenção.

### 4.1. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

#### 4.1.1. Origem e fiscalização preventiva do diploma

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o *Regime Jurídico das Autarquias Locais*, teve origem na Proposta de Lei 104/XII/2<sup>84</sup>. Esta procurava adequar o regime legal de enquadramento da atuação das autarquias e entidades intermunicipais, tendo em conta o papel destas no “domínio da descentralização de políticas e do desenvolvimento económico e social das populações” e a necessidade de “coesão nacional” e “competitividade territorial” através do reforço e otimização da atuação dos entes públicos.

Entre a entrada da Proposta e a publicação da Lei, existiu uma pronúncia por parte do Tribunal Constitucional, em sede de fiscalização preventiva, da inconstitucionalidade de algumas normas constantes no diploma<sup>85</sup>.

A primeira questão prendeu-se com a criação de entidades intermunicipais. Colocou-se em análise a eventual violação do princípio da tipicidade das autarquias locais, previsto no n.º 1 do art. 236º da CRP, e a configuração de uma nova forma de organização

---

<sup>83</sup> Suzana Tavares da Silva destaca 3 momentos: a *reforma das freguesias* operada pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio; a *instituição de entidades intermunicipais* pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; e a publicação da *Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais*, a Lei n.º 50/2018, de 16 agosto. SILVA, Suzana Tavares da, “Algumas reflexões sobre o poder local no século XXI e a sua projecção na denominada reforma de descentralização administrativa em Portugal”, in SILVA, Suzana Tavares da (coord.), *Descentralização Administrativa: perspectiva luso-espanhola*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, pp. 370 a 372.

<sup>84</sup> Esta iniciativa legislativa, bem como os trabalhos preparatórios, podem ser consultados em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=37320>.

<sup>85</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, Processo: 354/13.

autárquica, de acordo com o n.º 3 do mencionado artigo<sup>86</sup>. Como já referenciámos, o Tribunal Constitucional esclareceu que o desenho das entidades intermunicipais, tal como inicialmente configurado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as aproximava das autarquias locais. Não sendo possível a distinção segura entre os dois tipos de entidades administrativas, estar-se-ia perante a violação do *princípio da tipicidade das autarquias locais*. Numa outra ótica, determinou-se que as entidades intermunicipais também não poderiam configurar organizações autarquias atípicas (art. 236º, n.º 3, da CRP), nem mesmo associações de municípios, cujo impulso tem de ter carácter volitivo e não pode ser uma criação *ex vi legis*<sup>87</sup>.

A segunda questão analisada pelo Tribunal Constitucional dirigiu-se à inconstitucionalidade de normas relativas à delegação de competências, por violação do n.º 2 do art. 111º da CRP, que estabelece que “*Nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei*”. Esta norma consagra o *princípio da indisponibilidade de competência*, que não permite que a divisão constitucionalmente estabelecida de atribuições e tarefas seja alterada por lei ordinária<sup>88</sup>. No Acórdão, sublinhou-se que a delegação de poderes só pode ocorrer mediante habilitação constitucional e reconheceu-se a existência de competências intransmissíveis<sup>89</sup>. Em causa esteve ainda a desvirtualização do *princípio da legalidade administrativa*, uma vez que, apesar da existência de uma lei habilitante, da competência da Assembleia da

---

<sup>86</sup> PINTO, Rui Pedro, “A descentralização administrativa: o caso especial da transferência de competências do Estado para as comunidades intermunicipais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 27, julho/setembro de 2020, pp. 29 a 31.

<sup>87</sup> PINTO, Rui Pedro, “A descentralização administrativa: o caso especial da transferência de competências do Estado para as comunidades intermunicipais”, cit., p. 31. MIRANDA, Jorge; PORTOCARRETO, Marta, “Artigo 253º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, pp. 470 e 471.

<sup>88</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, Processo: 354/13, 39.

<sup>89</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, Processo: 354/13, 40 e 41. MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 220. ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., p. 271. GONÇALVES, Pedro Costa, “As entidades intermunicipais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 01, janeiro/março de 2014, p. 26 e 27.

República, a mesma revelava-se demasiado ampla e indeterminada, colocando em causa o respetivo controlo de legalidade e a defesa de direitos e interesses dos cidadãos<sup>90</sup>.

#### 4.1.2. *Críticas e Mérito*

Ultrapassadas as vicissitudes decorrentes da inconstitucionalidade de algumas normas, o RJAL foi alvo de outras críticas, destacando-se: a carência de sentido útil da previsão do *princípio da descentralização administrativa e da subsidiariedade*, por se dirigir somente às “autarquias locais e entidades intermunicipais” (art. 4º do Anexo I da mencionada lei) e não ao Estado e Regiões Autónomas, como seria de esperar; a exclusão de princípios fundamentais como “o *princípio da autonomia local, o princípio da subsidiariedade (devidamente configurado e aplicado), o princípio geral da cooperação, o princípio da sujeição a deveres gerais de informação, o princípio da eficiência, ou o princípio da devida proteção jurisdicional*”; a omissão de um regime de criação, modificação e extinção de autarquias locais (entretanto, definido na Lei n.º 39/2021, de 24 de Junho); e ainda a desconsideração da diferente realidade das autarquias e a sua capacidade de assumir novas responsabilidades, no processo de delegação de competências<sup>91</sup>.

Não obstante, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, colheu algum mérito na definição dos domínios de ação de cada autarquia ou entidade equiparada, apresentando inovações de relevo como a delimitação dos âmbitos materiais de atribuições das freguesias, municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais; na sistematização de disposições comuns aos órgãos autárquicos; bem como na conceção das associações de autarquias locais como inequívocas associações públicas<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, Processo: 354/13, 46. ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., p. 271.

<sup>91</sup> José Alexandrino elenca os grandes problemas da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, iniciando a sua exposição com a evocação da inexistência de um nome atribuído pelo legislador ao regime jurídico e da falta de uma estrutura lógica. ALEXANDRINO, José Melo, *Uma Década de Reformas do Poder Local?*, cit, pp. 67 e ss.

<sup>92</sup> ALEXANDRINO, José Melo, *Uma Década de Reformas do Poder Local?*, cit, pp. 67, 87 e 101.

### 4.1.3. A Descentralização no RJAL

Com um título inteiramente dedicado à Descentralização Administrativa (Título IV), o diploma pretendeu concretizar este princípio por meio da *transferência de competências* (art.s 114º e 115º) e da *delegação de competências* (art.s 116º a 136º). O primeiro mecanismo reveste a forma legal, tendo carácter definitivo e universal; o segundo ocorre por meio contratual e possui carácter temporário e individual<sup>93</sup>.

Quanto à *transferência de competências* dos órgãos do Estado para os órgãos das autarquias locais e entidades intermunicipais, Cláudia Figueiras<sup>94</sup> e Rui Pinto<sup>95</sup> destacam a importância da existência de estudos prévios e da disponibilização de recursos humanos, patrimoniais e financeiros, designadamente fontes de financiamento e modos de afetação do resultado de tais fontes. No mesmo sentido, Ana Raquel Moniz alerta para o quomodo da efetivação destas transferências<sup>96</sup>, sendo a previsão de recursos imprescindível para o sucesso da reforma de descentralização.

Por sua vez, a operacionalização da *delegação de competências* entre Estado e Autarquias assumiu um carácter especial face ao regime geral previsto nos art.s 44º e seguintes do CPA. No âmbito do RJAL, a delegação de competências operacionaliza-se através da celebração de contrato interadministrativo (art. 120º)<sup>97</sup> e o âmbito de competências delegáveis é limitado aos domínios de interesse próprio das populações das autarquias locais (art. 124º, n.º 1)<sup>98</sup>. O controlo preventivo de inconstitucionalidade do diploma levou à adição do n.º 2 ao art. 124º, que estabelece que “*as competências*

---

<sup>93</sup> FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A “delegação de poderes” dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais: Que poderes os do “delegante”?”, in FIGUEIRAS, Cláudia; FONSECA, Isabel; ROCHA, Joaquim; FROUFE, Pedro (coord.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira*, Almedina, Coimbra, 2017 (Repositório UPT), p. 10.

<sup>94</sup> FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A “delegação de poderes” dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais...”, cit., p. 11.

<sup>95</sup> PINTO, Rui Pedro, “A descentralização administrativa: o caso especial da transferência de competências do Estado para as comunidades intermunicipais”, cit., p. 34.

<sup>96</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 556.

<sup>97</sup> MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 221. ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., p. 271.

<sup>98</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “A delegação de poderes públicos”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. II, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 644.



*delegáveis são as previstas em lei*”<sup>99</sup>. Deste modo, em cumprimento das considerações tecidas pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 296/2013, procurou-se definir os termos em que ocorreria a delegação, nomeadamente, que competências poderiam ser delegadas.

No ponto 3 da Parte III, iremos debruçar-nos sobre a eventual modificação da relação tutelar, tendo em conta o regime de delegação contratual de competências, instituído no RJAL.

#### ***4.2. A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto***

Em 2018, surgiu outro diploma de destaque em matéria de descentralização administrativa: a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Este diploma incorpora a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

Inicialmente, deu-se a conhecer genericamente as áreas a descentralizar (*educação, ação social, saúde, proteção civil, cultura, património, habitação, áreas portuário-marítimas, transportes, jogos de fortuna e azar, etc.*). Mais tarde, surgiram vários diplomas sectoriais<sup>100</sup>, que concretizaram a respetiva transferência de competências para as autarquias e entidades intermunicipais<sup>101</sup>. Face à diversidade de matérias<sup>102</sup> e à quantidade

---

<sup>99</sup> PINTO, Rui Pedro, “A descentralização administrativa: o caso especial da transferência de competências do Estado para as comunidades intermunicipais”, cit., pp. 34 e 35.

<sup>100</sup> Para a análise dos diplomas setoriais derivados da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, consultar FONSECA, Isabel Celeste M., *Estudos de Direito das Autonomias (Locais)*, Gestlegal Editora, Coimbra, 2020, pp. 154 a 159.

<sup>101</sup> Uma das críticas avançadas por José Carlos Vieira de Andrade é o cumprimento parcial do determinado pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 296/2013, a propósito da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Em primeiro lugar, coloca em causa o imperativo constitucional de densidade legislativa, porque apesar de ser o Parlamento a elaborar a Lei-quadro, a concretização da transferência de competências foi da autoria do Governo, sob forma de decreto-lei. Em segundo lugar, coloca em causa o respeito pela vontade das autarquias, uma vez que acaba por ser o Governo a definir centralmente o processo de transferência de competências e a sua monitorização passa por uma Comissão de acompanhamento com representantes de várias entidades (art. 6.º, n.º 3, da Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto) e não por uma comissão independente ou fundada no acordo com os municípios. ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., p. 277.

<sup>102</sup> Os órgãos municipais receberam competências nas áreas da *educação, ação social, saúde, proteção civil, cultura, património, habitação, áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetadas à atividade portuária, praias marítimas, fluviais e lacustres, informação cadastral,*

de competências a transferir, José Marques atribui a esta lei-quadro um forte pendor megalómano<sup>103</sup>.

A transferência de competências foi concretizada de forma gradual consoante a decisão de aceitação ou recusa de competências, nos termos do n.º 2, do art. 4º, da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Apesar de sucessivas prorrogações do prazo de transferência das respetivas competências<sup>104</sup>, estas encontram-se hoje forçosamente na esfera das autarquias locais e entidades intermunicipais. O caráter unilateral e imperativo que esta transferência de competências pareceu assumir motivou alguma perplexidade<sup>105</sup>, ainda mais quando algumas das competências integravam o âmbito de atribuições estaduais e, por isso, não se encontravam sob responsabilidade das autarquias<sup>106</sup>. A incerteza relativa à abrangência de competências a transferir provocou conseqüentemente dubiedade na delimitação da área de intervenção dos Municípios e da administração direta e indireta do Estado<sup>107</sup>, surgindo até alguma litigiosidade devido à não assunção de responsabilidade por ambas as partes.

---

*gestão florestal e áreas protegidas, transportes e vias de comunicação, estruturas de atendimento ao cidadão, policiamento de proximidade, proteção e saúde animal, segurança dos alimentos, segurança contra incêndios, estacionamento público e modalidades afins de jogos de fortuna e azar* (art.s 11º a 28º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto). Por seu turno, as entidades intermunicipais receberam competências nas áreas da *educação, ensino e formação profissional, ação social, saúde, proteção civil, justiça e de promoção turística* (art.s 31º a 37º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto).

<sup>103</sup> MARQUES, José Joaquim, “A descentralização administrativa portuguesa: breve síntese da sua génese e evolução”, cit., p. 32.

<sup>104</sup> O prazo estabelecido como limite à transferência de competências foi o dia 1 de janeiro de 2021 (art. 4º, n.º 3, da Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto). No entanto, existiu uma prorrogação até 31 de março de 2022 do prazo de transferência de competências nas áreas da educação e da saúde (Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto) e do prazo de transferência de competências em matéria de ação social (Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto). Este último prazo acabou por ser novamente prorrogado até 1 de janeiro de 2023, pelo Decreto-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro, e de novo até 3 de abril de 2023, pelo Decreto-Lei n.º 87-B/2022, de 29 de dezembro.

<sup>105</sup> VIEIRA, Luís Filipe Ribeiro, “A viabilidade financeira da Lei n.º 50/2018”, in FONSECA, Isabel Celeste M. (coord.), *Estudos de Democracia e Poder Local: a Descentralização em Curso*, NEDip - Núcleo de Estudos de Direito "Ius Publicum", Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2019, p. 91

<sup>106</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “Descentralização e autonomia local: a propósito da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e dos diplomas setoriais”, in *Revista de Direito Administrativo*, N.º 5, maio/agosto de 2019, p. 49.

<sup>107</sup> FONSECA, Isabel Celeste M., *Estudos de Direito das Autonomias (Locais)*, cit., p. 160.

#### 4.2.1. Modelo de Descentralização

O modelo de descentralização propugnado nesta reforma administrativa adotou contornos diferentes dos anteriormente estabelecidos<sup>108</sup>. Ao contrário do que ocorrera com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, abandonou-se o mecanismo de delegação de competências, para se avançar com uma transferência em abstrato de competências. Outra diferença assinalável foi a universalidade deste diploma. Enquanto o mecanismo de delegação de competências, regulamentado no RJAL, foi utilizado pelos municípios que assim pretenderam, a recente lei estabeleceu a transferência de competências para todos os municípios e freguesias, independentemente da sua vontade. O contrato interadministrativo apenas subsistiu com o fim de regular o exercício de competências conjuntas nas relações entre municípios e freguesias.

Este diploma procurou alicerçar-se num conjunto de princípios e garantias, enumerados no seu art. 2º. Na alínea a) deste número determina-se que “*a transferência [de atribuições e competências] efetua-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa*”. Nas alíneas seguintes, encontramos a fixação de outros ideais pelos quais a transferência deve reger-se: a *preservação da autonomia das autarquias locais* (alínea b), a *garantia de qualidade, universalidade e igualdade de oportunidades no acesso aos serviços públicos* (alíneas c e d), a consideração do objetivo de *coesão territorial* (alínea d) e o esforço de uma *gestão pública eficiente e eficaz* (alínea e). Por fim, destacou-se a necessidade de garantir a viabilidade administrativa e financeira da transferência de competências através da afetação de *recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados* (alínea f) e de *estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas* (alínea g)<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., pp. 271 e 272.

<sup>109</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., pp. 272 e 273.

#### 4.2.2. A Questão financeira

Uma das questões frequentemente suscitadas por parte dos autarcas e que levou a sucessivos adiamentos da aceitação de competências foi precisamente a questão financeira.

Muitos municípios portugueses encontravam-se em situação de forte endividamento e de rutura financeira<sup>110</sup>, pelo que o aumento da despesa municipal quando não acompanhado pela criação de receitas e/ou por uma gestão eficiente de recursos poderia fazer emergir consequências desastrosas nas finanças públicas dos municípios. Com o aumento de competências a exercer pelo Poder Local, tornou-se necessário a diversificação das fontes de financiamento municipal<sup>111</sup>.

Assim, procedeu-se à revisão do regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais (aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro<sup>112</sup>) e do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro). As alterações foram operadas pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, e fizeram surgir novas receitas municipais. Criou-se o *Fundo de Financiamento da Descentralização*<sup>113</sup>, transferido através do Orçamento do Estado; instituiu-se uma *nova participação na receita do imposto sobre o valor acrescentado (IVA)* e determinou-se a *possibilidade de cobrança de contribuições*<sup>114</sup>. A Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, introduziu ainda *alterações em impostos locais*, nomeadamente, no Imposto Municipal

---

<sup>110</sup> SANTOS, Marta Costa, “O pacote financeiro das novas competências das autarquias e entidades intermunicipais previstas na Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 21, janeiro/março de 2019, p. 87. ALMEIDA, Miguel, “A dívida das administrações locais e o Fundo de Apoio Municipal”, in PEREIRA, Paulo Trigo; DIAS, Rui; ALMEIDA, Miguel, *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, Almedina, Coimbra, 2016, p. 47 e ss.

<sup>111</sup> SANTOS, Marta Costa, “O pacote financeiro das novas competências das autarquias e entidades intermunicipais previstas na Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto”, cit., pp. 87. FONSECA, Isabel Celeste M., *Estudos de Direito das Autonomias (Locais)*, cit., p. 160. VIEIRA, Luís Filipe Ribeiro, “A viabilidade financeira da Lei n.º 50/2018”, cit., p. 95.

<sup>112</sup> Tal como a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, iremos, doravante, designar este diploma por “Lei das Finanças Locais”.

<sup>113</sup> No entendimento de Marta Costa Santos, este é “*a peça central do financiamento das novas competências das autarquias locais e entidades intermunicipais, decorrentes da Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto*”. SANTOS, Marta Costa, “O pacote financeiro das novas competências das autarquias e entidades intermunicipais previstas na Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto”, cit., pp. 90 e 91.

<sup>114</sup> SANTOS, Marta Costa, “O pacote financeiro das novas competências das autarquias e entidades intermunicipais previstas na Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto”, cit., pp. 88 a 94.

sobre Imóveis (IMI) e na derrama; modificou a *distribuição de verbas pelos municípios* e procedeu a alterações nos *fundos municipais já existentes*<sup>115</sup>.

Nesta matéria, Marta Costa Santos chama a atenção para o facto de muitos dos desequilíbrios financeiros existentes nos municípios derivarem de “*erros de previsão e execução orçamental*” e de “*esquemas de "contabilidade criativa"*”<sup>116</sup>. Deste modo, para a autora, a eficácia e eficiência desta reforma têm de derivar não só da previsão de recursos financeiros suficientes, mas sobretudo da implementação de mecanismos de transferência e responsabilização (accountability), no âmbito do controlo dos dinheiros públicos locais<sup>117</sup>.

Como tal, destaca-se o aditamento, pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, do art. 80º-A à Lei das Finanças Locais (LFL) que faz recair a responsabilidade financeira “*sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*” (n.º 1 do art. 80º-A) e ainda “*sobre trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei*” (n.º 2 do art. 80º-A). Este aditamento procurou acautelar a utilização indevida das verbas transferidas para as autarquias e aumentar, assim, a confiança dos contribuintes quer na Administração direta do Estado como na Administração autónoma<sup>118</sup>.

No n.º 4 do art. 5º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, surgiu uma norma de *proibição de aumento da despesa pública*<sup>119</sup>. No entanto, é necessário que, na prática, a administração estadual reduza a sua despesa na mesma medida que descentraliza algumas das competências que outrora lhe pertenciam. Neste sentido, alerta-se para a resistência que existe à redução de tarefas e para a tendência de manutenção da despesa ao nível

---

<sup>115</sup> SANTOS, Marta Costa, “O pacote financeiro das novas competências das autarquias e entidades intermunicipais previstas na Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto”, cit., pp. 88, 95 e ss.

<sup>116</sup> SANTOS, Marta Costa, “O pacote financeiro das novas competências das autarquias e entidades intermunicipais previstas na Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto”, cit., pp. 107 e 109.

<sup>117</sup> SANTOS, Marta Costa, “O pacote financeiro das novas competências das autarquias e entidades intermunicipais previstas na Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto”, cit., pp. 107 e 108.

<sup>118</sup> VIEIRA, Luís Filipe Ribeiro, “A viabilidade financeira da Lei n.º 50/2018”, cit., p. 97.

<sup>119</sup> O n.º 4 do art. 5º determina que “*À transferência de recursos financeiros para as autarquias locais e entidades intermunicipais corresponde uma redução da despesa orçamental de igual montante nos serviços da administração direta e indireta do Estado cujas competências são objeto de descentralização*”.

central<sup>120</sup>, sendo que a insuficiência ou escassez de recursos financeiros coloca em causa uma verdadeira descentralização. Para além do decréscimo do peso da administração central, é necessária “*uma repartição clara e proporcional dos diferentes recursos (competências, recursos financeiros e humanos)*”<sup>121</sup>.

A modesta transferência de competências decisórias é exemplo dessa mesma resistência, já que a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, determinou sobretudo a transferência de competências de *execução* e de *participação*<sup>122</sup>, embora em algumas áreas tenham sido deslocadas relevantes competências de decisão e de gestão de património e serviços<sup>123</sup>.

#### 4.2.3. Outros desafios à eficácia da Reforma

Existem outras questões pertinentes que podem comprometer o sucesso desta e de futuras reformas. Em primeiro lugar, é imprescindível assegurar a não perturbação de direitos fundamentais intimamente ligados ao exercício das competências descentralizadas, nomeadamente em matéria de saúde, educação, habitação e ação social<sup>124</sup>.

Embora o diploma tenha essa pretensão, podem surgir diferenças de tratamento entre pessoas, atendendo às assimetrias regionais e às diferentes dimensões dos

---

<sup>120</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., p. 274. Também Luís Vieira alerta para a “*tentação de [o Estado] não transferir os recursos financeiros necessários*” para o exercício das competências transferidas pelas autarquias. VIEIRA, Luís Filipe Ribeiro, “A viabilidade financeira da Lei n.º 50/2018”, cit., p. 98. Note-se, porém, que uma explicação para o elevado nível de despesa pública estadual é precisamente a centralização das receitas fiscais e a sua dimensão estruturante na economia do país. DIAS, Rui; SEGORBE, Catarina, “A evolução do panorama autárquico em Portugal”, in PEREIRA, Paulo Trigo; DIAS, Rui; ALMEIDA, Miguel (coord.), *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 79 e 80.

<sup>121</sup> MARTINS, Mário Rui, “Autonomia local: descentralização e desenvolvimento”, in FERNANDES, José Alberto Rio; CARVALHO, Luís; CHAMUSCA, Pedro; MENDES, Thiago; PACHECO, Maria; REI, Ana; ROCHA, Inês; SANTOS, Hélder; SILVA, Ângela, *IV Conferência em Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento Territorial - Descentralização Desenvolvimento*, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Porto, 2019, pp. 50 e 60.

<sup>122</sup> Suzana Silva nota que não existe uma verdadeira transferência de competências para os municípios, uma vez que o Estado manteve relevantes poderes que condicionam a prossecução das atividades a nível municipal. SILVA, Suzana Tavares da, “Algumas reflexões sobre o poder local no século XXI...”, cit., p. 374.

<sup>123</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., p. 277.

<sup>124</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., p. 274.

municípios<sup>125</sup>. Compreende-se, assim, que a caracterização geográfica e humana do país influencia também o sucesso de um esforço descentralizador<sup>126</sup>. Uma transferência de competências tem de ser acompanhada por uma transferência de recursos humanos ou por uma capacitação, em tempo útil, do pessoal da própria autarquia<sup>127</sup>. Uma vez que os serviços centrais se concentram, na sua maioria, em Lisboa e em grandes polos urbanos, será um desafio trazer pessoas e respetivas famílias para outras regiões do país, sobretudo do Interior. De igual modo, a formação dos quadros das autarquias representará um esforço considerável para que seja possível a realização concreta das tarefas agora incumbidas às entidades recetoras de competências.

Este cenário leva-nos a refletir sobre o princípio da subsidiariedade e a própria estruturação da Administração Pública. Face a um contexto de globalização, modernização e informatização da Administração Pública, em determinadas áreas, há vantagens na manutenção de competências e atribuições na esfera do Estado<sup>128</sup>. O avanço das tecnologias de informação e comunicação atenua a questão do distanciamento geográfico aos centros de poder e permite ao Estado ser o nível decisório mais adequado à satisfação das necessidades coletivas<sup>129</sup>. Todavia, mesmo que o princípio da subsidiariedade identifique como ótimo determinado patamar decisório, é necessário ainda ter em conta os objetivos constitucionais presentes no n.º 1 do art. 267º da CRP (*“evitar a burocratização”, “aproximar os serviços das populações” e “assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva”*). A centralização permitida pela evolução tecnológica reforça os poderes burocráticos, enfraquece os direitos de cidadania das populações mais distanciadas e menos qualificadas e favorece a captura das instâncias de

---

<sup>125</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., p. 274. VIEIRA, Luís Filipe Ribeiro, “A viabilidade financeira da Lei n.º 50/2018”, cit., p. 99.

<sup>126</sup> As discrepâncias demográficas, económico-financeiras e de capacidade técnica entre os municípios refletem-se na sua capacidade de gerir as atribuições que foram uniformemente transferidas a todos eles. Em 2016, chegou até a ser apresentado o Projeto de Lei n.º 292/XVIII com vista à criação do Estatuto dos Territórios de Baixa Densidade. SILVA, Suzana Tavares da, “Algumas reflexões sobre o poder local no século XXI...”, cit., p. 363.

<sup>127</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., p. 275. FONSECA, Isabel Celeste M., *Estudos de Direito das Autonomias (Locais)*, cit., p. 160. SILVA, Suzana Tavares da, “Algumas reflexões sobre o poder local no século XXI...”, cit., p. 363.

<sup>128</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, cit., p. 273.

<sup>129</sup> FÁBRICA, Luís; COLAÇO, Joana Féria, “Artigo 267º”, cit., pp. 513 e 514.

participação decisória por parte de grupos sociais organizados, pelo que o avanço ou estagnação de soluções descentralizadoras tem de atender ao patamar ótimo definido pelo princípio da subsidiariedade, mas também à promoção dos objetivos estabelecidos no preceito constitucional supramencionado<sup>130</sup>.

#### 4.2.4. *Entidades intermunicipais*

Em relação à transferência de competências para as *entidades intermunicipais*<sup>131</sup>, Rui Pinto tece algumas críticas relacionadas com o caráter excessivamente limitado do regime legal aplicável a estas. No seu entendimento, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, ao prever um número reduzido de áreas em que há transferência de competências para as entidades intermunicipais, obriga à celebração de contratos administrativos de delegação de competências entre os municípios e estas, sempre que em causa estejam competências não abrangidas por esta reforma administrativa e haja para tal razões de unidade normativa ou de racionalidade económica<sup>132</sup>.

Esta diminuta amplitude de competências transferidas para as entidades intermunicipais, na sua perspetiva, pode ainda levantar dificuldades no exercício de funções de coordenação e articulação de políticas regionais levadas a cabo pelas

---

<sup>130</sup> FÁBRICA, Luís; COLAÇO, Joana Féria, “Artigo 267º”, cit., pp. 518 e 520.

<sup>131</sup> São entidades intermunicipais: a área metropolitana e a comunidade intermunicipal (art. 63º, n.º 3, do RJAL). As áreas metropolitanas têm, essencialmente, como atribuições: participar em planos e programas de investimentos públicos com incidência no respetivo território e articular os investimentos de caráter metropolitano; participar na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano; promover estratégias e gerir programas de desenvolvimento do respetivo território; participar em entidades públicas de âmbito metropolitano e planear a sua atuação; bem como articular as atuações entre os municípios e a administração central em matéria de abastecimento público e saneamento básico, saúde, educação e formação profissional, território, natureza e recursos naturais, segurança e proteção civil, mobilidade e transportes, desenvolvimento económico e social, bem como no que respeita a equipamentos públicos, culturais, desportivos e de lazer (artigo 67º). Por seu turno, as comunidades intermunicipais destinam-se a prosseguir fins públicos que se prendem com interesses supramunicipais. Estas são responsáveis por promover estratégias de desenvolvimento económico, social e ambiental do seu território; articular investimentos de caráter supramunicipal; participar em programas de apoio ao desenvolvimento regional; planear as atuações de entidades públicas de caráter supramunicipal; bem como articular as atuações entre os municípios e a administração central nas mesmas matérias supramencionadas em relação às áreas metropolitanas (artigo 81º).

<sup>132</sup> PINTO, Rui Pedro, “A descentralização administrativa: o caso especial da transferência de competências do Estado para as comunidades intermunicipais”, cit., pp. 37 e 38.



CCDR<sup>133,134</sup>. Encontrando-se as entidades intermunicipais num “*estádio intermédio entre a localidade associada às autarquias e a regionalidade subjacente às CCDR*”, o autor esperava maior ambição por parte do legislador na configuração das competências destes entes, afirmando-os como “*sujeitos de pleno direito na organização administrativa portuguesa*” e dotando-os de uma efetiva capacidade de contribuir para uma eficaz descentralização<sup>135</sup>.

Efetivamente, as entidades intermunicipais constituem um nível intermédio de governação e promovem o desenvolvimento económico e social dos respetivos municípios que as integram. No entanto, a sua configuração está intimamente ligada à ausência de regiões administrativas. Num contexto de afirmação do princípio da descentralização e de reforço do Poder Local, seria relevante repensar o modelo de Administração Pública definido na CRP, nomeadamente se fará sentido cumprir o disposto na Lei Fundamental e avançar-se com a regionalização ou encontrar alternativas à mesma<sup>136</sup>.

Acreditamos que a reforma administrativa forjada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, teve efeitos positivos na construção de uma organização administrativa descentralizada, tal como constitucionalmente se propugna. No entanto, é preciso cautela

---

<sup>133</sup> PINTO, Rui Pedro, “A descentralização administrativa: o caso especial da transferência de competências do Estado para as comunidades intermunicipais”, cit., pp. 38 e 39.

<sup>134</sup> O art. 3.º da Lei Orgânica das CCDR determina que estas têm por missão: “*a) Definir e executar as respetivas estratégias de desenvolvimento regional; b) Integrar e articular territorialmente políticas públicas indispensáveis à execução das políticas de desenvolvimento regional nos domínios do ambiente, cidades, economia, cultura, educação, saúde, ordenamento do território, conservação da natureza, e agricultura e pescas; c) Assegurar o planeamento e a gestão da política de coesão no âmbito dos programas regionais, e dos programas de cooperação territorial europeia, enquadrados nos ciclos de programação das políticas da União Europeia, tendo em vista o desenvolvimento económico, social e cultural dos territórios que constituem as respetivas circunscrições; d) Apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações*” (sublinhado nosso).

<sup>135</sup> PINTO, Rui Pedro, “A descentralização administrativa: o caso especial da transferência de competências do Estado para as comunidades intermunicipais”, cit., pp. 39 e 40. MIRANDA, Jorge; PORTOCARRETO, Marta, “Artigo 253º”, cit., p. 471. CRUZ E SILVA, Pedro, “Redefinição do Mapa Local Vs. Cooperação Interadministrativa em Portugal”, in *Dereito: revista jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 25, N.º Extraordinário, 2016, p. 237 e 238, 245.

<sup>136</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo; SILVA, Jorge, *Estudo Aprofundado sobre a Problemática da Regionalização*, Vol. I, Lisboa, 2019, pp. 123 e ss. FREITAS DO AMARAL, Diogo; COUTINHO, Juliana Ferraz, *Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais*, Vol. II, Lisboa, 2019, p. 119 e ss. REIS, João, “Recuperar o país inteiro: Discutir a regionalização em busca do tempo perdido”, in FERNANDES, José Alberto Rio; CARVALHO, Luís; CHAMUSCA, Pedro; MENDES, Thiago; PACHECO, Maria; REI, Ana; ROCHA, Inês; SANTOS, Hélder; SILVA, Ângela, *IV Conferência em Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento Territorial - Descentralização Desenvolvimento*, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Porto, 2019, pp. 3 e ss.

no avançar abrupto de uma transferência de competências, sem que se equacione a melhor forma de salvaguardar o interesse público. É precipitado considerar que todas as autarquias estão em igualdade de circunstâncias para assumir a prestação de um serviço público eficiente e de qualidade. A obtenção do efeito de proximidade e boa administração, desejados num processo de descentralização, estão dependentes da transferência efetiva de poder decisório, executivo e participativo para as autarquias locais, mas também da capacitação dos agentes, órgãos e serviços locais em território português.

Julgamos, por isso, ser fundamental um planeamento hábil dos processos de descentralização e a garantia de uma organização territorial que se revele a mais vantajosa para o país.

## PARTE II - A TUTELA ADMINISTRATIVA: A SUA CARACTERIZAÇÃO

### 1. O conceito, natureza e fim da Tutela

#### 1.1. Conceito

Na procura de um exercício administrativo cada vez mais eficiente e de uma comunhão mais estreita entre Administração Pública e administrados, assistiu-se a uma progressiva distribuição de funções do Estado por diversas entidades administrativas<sup>137</sup>. A descentralização administrativa fez surgir naturalmente a figura da tutela administrativa, concedendo-se ao Estado o direito de controlar a atuação das entidades tuteladas, enquanto agente zelador do interesse público.

A tutela administrativa define-se, assim, como a relação jurídica estabelecida entre duas entidades da Administração Pública, onde um dos pólos (o ente tutelar) possui o poder de controlar e fiscalizar a atuação de outra entidade (o ente tutelado), apreciando a legalidade ou mérito da sua atuação. Nesta relação intersubjetiva, a entidade tutelar possui sempre natureza e regime público<sup>138</sup> e encontra-se habilitada a interferir, através de um controlo externo<sup>139</sup>, na atividade da pessoa coletiva tutelada.

---

<sup>137</sup> FERNANDES, José Pedro, “Tutela Administrativa”, cit., p. 781.

<sup>138</sup> FOLQUE, André, “Indisciplina normativa na tutela das autarquias”, in Revista *Direito Regional e Local*, N.º 5, janeiro/março de 2009, p. 37. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 729.

<sup>139</sup> LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. II, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 760. FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios. Condicionalismos Constitucionais*, Coimbra Editora, 2004, p. 320. MARTELO, Bruno, “Descalça vai para a Fonte. A ERSAR no caminho da Autonomia Local”, in *Publicações CEDIPRE- Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, N.º 23, Coimbra, agosto de 2014, p. 22.

Esta relação surge em vários setores da administração, registando-se uma maior intensidade de controlo sobre as estruturas da administração indireta<sup>140</sup> do que em relação à administração autónoma, em virtude da presença, neste último setor, de interesses próprios.

## ***1.2. Natureza e fim***

Quanto à natureza jurídica da tutela administrativa, são apresentadas três teses que apontam para diferentes conceções da relação<sup>141</sup>.

A primeira tese surge nos primórdios do Direito Administrativo e estabelece uma *analogia com a figura da tutela civil*. No período oitocentista, a conceção de tutela encontrava-se mais próxima da tutela civil que visa a proteção dos interesses do tutelado, considerando-o incapaz de exercício<sup>142</sup>. Os governos possuíam um papel de defesa das populações locais “*contra abusos dos seus próprios representantes num tempo em que a administração de municípios e freguesias era identificada com a simples gestão de interesses coletivos ou comuns a um conjunto de vizinhos*”<sup>143</sup>. Segundo os seus defensores, a tutela administrativa possuía uma finalidade de prevenção ou correção das deficiências orgânicas ou funcionais das entidades públicas menores ou subordinadas, tais como ilegalidades, má gestão financeira, impossibilidade da constituição de órgãos previstos na lei, etc.<sup>144</sup>.

Esta conceção representa uma compreensão historicista e ultrapassada<sup>145</sup>, sendo criticada por diversos autores que veem na adoção do vocábulo “tutela” a única

---

<sup>140</sup> LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., pp. 785 e ss.

<sup>141</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 736 e ss.

<sup>142</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 236 e ss. MASPÉTIOL, Roland ; LAROQUE, Pierre, *La tutelle administrative : le controle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1930, p.12. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Turgot y Los Orígenes del Municipalismo Moderno”, in *Revista de administración pública*, N.º 33, 1960, pp. 106 e 107. TOCQUEVILLE, Alexis de, *O Antigo Regime e a Revolução*, tradução: Yvonne Jean, 4ª edição, Editora Universidade de Brasília, 1997, p. 88.

<sup>143</sup> FOLQUE, André, “Indisciplina normativa na tutela das autarquias”, cit., pp. 37 e 38.

<sup>144</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 737.

<sup>145</sup> LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 757.

aproximação a este instituto do direito civil<sup>146</sup>. O perigo de uma plenitude de poderes e competências no órgão tutelar é também motivo de recusa de tal conceção, que erroneamente parte do princípio de que há incapacidades de exercício por parte dos entes administrativos tutelados que necessitam de ser supridas. A instituição de uma analogia entre a tutela administrativa e a tutela civil atenta ainda contra o princípio da descentralização, impedindo a sua materialização.

A segunda tese é a *Tese da hierarquia enfraquecida* e trata-se da conceção defendida por Marcello Caetano, segundo a qual os poderes tutelares são *poderes hierárquicos enfraquecidos ou quebrados* por respeito à autonomia dos entes tutelados<sup>147</sup>. Embora Marcello Caetano perspetive os poderes tutelares como poderes hierárquicos, o autor nota que os poderes tutelares não se presumem, isto é, têm de ser estabelecidos expressamente pela lei e nos termos aí fixados<sup>148</sup>. Quanto à finalidade da tutela administrativa, Marcello Caetano atribui-lhe um *fim de coordenação de interesses* entre os interesses próprios da entidade tutelada e os interesses mais amplos da entidade tutelar<sup>149</sup>. Também António Pires de Lima defendeu a existência na tutela administrativa de um fim de coordenação entre os serviços descentralizados e os serviços nacionais, com vista à harmonização da administração do Estado (exercida diretamente por si ou por intermédio das autarquias)<sup>150</sup>. Inerente a esta posição, existia um propósito de proteção dos interesses gerais do Estado, devendo os entes descentralizados fazer uso da sua autonomia, sem prejudicar os serviços nacionais centralizados<sup>151</sup>. Apesar da dificuldade em precisar a fronteira entre interesses gerais do Estado e interesses particulares das Autarquias, António Lima avançou com o critério da predominância do aspeto geral ou local do fim da

---

<sup>146</sup> Sobre a diferença entre os dois institutos, consultar: JÚNIOR, Cretella, “Definição da tutela administrativa”, in *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 96, Rio de Janeiro, abril/junho de 1969, pp. 30 e 31, notas 6, 9 e 10. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 231.

<sup>147</sup> CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 231.

<sup>148</sup> CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 232 e 233.

<sup>149</sup> CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 230. Embora Baptista Machado compreenda que a tutela administrativa exprime uma relação de coordenação de interesses, o autor rejeita a manifestação de qualquer ideia de supremacia/subordinação entre Estado e Autarquias. MACHADO, João Baptista, *Participação e descentralização...*, cit., p. 15.

<sup>150</sup> LIMA, António Pires de, *A tutela administrativa nas autarquias locais*, Anadia: Tipografia Comercial, Aveiro, 1940, pp. 37 a 39.

<sup>151</sup> LIMA, António Pires de, *A tutela administrativa nas autarquias locais*, cit., p. 39.

intervenção do Estado<sup>152</sup>, isto é, a tutela teria lugar quando se estivesse perante um interesse predominantemente geral.

Freitas do Amaral, na crítica que dirige a Tese da hierarquia enfraquecida, analisa a eventual manifestação do poder hierárquico na relação tutelar, concluindo não existir nesta relação o núcleo essencial deste poder: a faculdade de direção pelos órgãos tutelares e o respetivo dever de obediência pelos órgãos tutelados<sup>153</sup>. Outros autores, como Paulo Otero ou Pedro Costa Gonçalves, rejeitam igualmente a aproximação destas duas relações, enumerando de forma detalhada as suas diferenças<sup>154</sup>.

A análise desta tese implica a ponderação do seu enquadramento histórico, uma vez que se desenvolveu durante a vigência do Estado Novo, período marcado por uma forte centralização política e administrativa do Estado Português<sup>155</sup>. As autarquias locais encontravam-se sob forte dependência do Estado<sup>156</sup> e sujeitas a uma tutela altamente invasiva e intrusiva<sup>157</sup>. A par de um controlo de legalidade, a Constituição de 1933 permitia ao governo exercer sobre os órgãos autárquicos um controlo de mérito<sup>158</sup>,

Neste período histórico, a generalidade da doutrina enquadrava as autarquias no conjunto da Administração indireta do Estado, embora lhes concedesse um lugar de menor subordinação face à administração central do Estado<sup>159</sup>. Marcello Caetano chega a afirmar que as autarquias locais correspondiam “*a substratos cujos interesses próprios existem*

---

<sup>152</sup> LIMA, António Pires de, *A tutela administrativa nas autarquias locais*, cit., pp. 39 e 40.

<sup>153</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 739.

<sup>154</sup> OTERO, Paulo, *Conceito e fundamento da hierarquia administrativa*, Coimbra Editora, 1992, pp. 223 e ss. GONÇALVES, Pedro Costa, *O Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais*, Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra, 1997, p. 9; FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 425 a 428.

<sup>155</sup> SILVA, Henrique Dias da, “Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX”, in *Jurismat, Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*, N.º1, 2012, p. 85. FÁBRICA, Luís; COLAÇO, Joana Féria, “Artigo 267º”, cit., P. 510.

<sup>156</sup> CASALTA NABAIS, José, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, cit., pp. 18 e 19.

<sup>157</sup> MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, cit., p.284. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 543 e 544.

<sup>158</sup> MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, cit., p. 284. Como já mencionado, a tutela administrativa exercida sobre as autarquias locais só posteriormente, com a construção do Estado democrático, veio a ser limitada a um controlo de legalidade.

<sup>159</sup> CASALTA NABAIS, José, “A Autonomia Local: algumas reflexões”, cit., p. 52, nota 97.

*antes e independentemente do Estado*”<sup>160</sup>; todavia, face à realidade política vivida durante o Estado Novo, estas assemelhavam-se mais a uma estrutura de desconcentração (personalizada) da Administração do Estado do que a uma verdadeira estrutura administrativa descentralizada<sup>161</sup>. Face ao exposto, compreende-se que o quadro jurídico-constitucional da época permitia o acolhimento desta tese; todavia, à luz da Constituição vigente e dos valores nela instituídos, tal conceção não tem hoje aceitação.

A última tese é a *Tese do poder de controlo*, acolhida por Freitas do Amaral, Gomes Canotilho e Vital Moreira. Freitas do Amaral esclarece que a tutela administrativa constitui uma figura *sui generis* e corresponde a um *poder de controlo* que visa assegurar o respeito por determinados valores considerados essenciais, quer através da fiscalização da atuação da entidade tutelada, quer através da garantia da sua legalidade e mérito<sup>162</sup>. No mesmo sentido, José Gomes Canotilho e Vital Moreira imputam à tutela uma *função administrativa de controlo*, com vista à garantia da ordem jurídica e do respeito pela legalidade democrática<sup>163</sup>. As considerações tecidas por estes autores refletem o enquadramento da relação tutelar na perspetiva de um Estado de direito democrático, que procurou salvaguardar os princípios da autonomia local e da descentralização administrativa (vd. art. 2º e art. 6º, n.º 1, da CRP).

Também André Folque se pronunciou sobre esta tese. O autor considera o sentido de “verificação ou fiscalização”, frequentemente atribuído ao controlo tutelar, como demasiado redutor e avança com uma conceção de controlo em sentido próprio, isto é, como “*aferição, no exercício da função administrativa, da conformidade de certos atos e omissões administrativas imputados a outra entidade de natureza ou estatuto público com um parâmetro previamente estabelecido, de onde há-de resultar um juízo próprio sobre o qual são adoptadas medidas pelo órgão tutelar, de acordo com uma ponderação autónoma dos interesses públicos pertinentes*”<sup>164</sup>. No seu entender, a atribuição de uma

---

<sup>160</sup> CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 192 e 193.

<sup>161</sup> CASALTA NABAIS, José, A Autonomia Financeira das Autarquias Locais, cit., p. 18.

<sup>162</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 738 a 740.

<sup>163</sup> CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4ª edição, Coimbra Editora, 2014, p. 746.

<sup>164</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 322 e 323.

função de controlo à relação tutelar passa pelo reconhecimento de uma noção ampla de controlo que abarca um juízo positivo ou negativo resultante da verificação da conformidade da atividade tutelada com um parâmetro ou norma, assim como as medidas consequentemente adotadas<sup>165</sup>.

Na sua exposição, André Folque atribui à tutela administrativa a finalidade de garantia de “*continuidade interadministrativa do interesse nacional*” na atividade do ente tutelado<sup>166</sup> e acrescenta ainda que a tutela, porque material e formalmente administrativa, define o direito para cada situação jurídica em causa, impulsionada pelos interesses públicos prosseguidos pelo órgão tutelar<sup>167</sup>. Tendemos a discordar, uma vez que consideramos que o exercício tutelar deve considerar todos os interesses públicos em jogo (e não só os interesses do órgão tutelar).

No nosso entendimento, a tutela administrativa tem como fim a *garantia da unidade da ação administrativa*, considerando a necessidade de preservar a ordem jurídica e o respeito pela legalidade democrática, tal como Gomes Canotilho e Vital Moreira propugnam. Da leitura conjugadas das alíneas d e f do art. 199º, observa-se que a Lei Fundamental atribui ao governo o poder de promover ativamente o respeito pela lei<sup>168</sup>. O controlo tutelar sobre a administração local brota deste poder-dever de velar pela legalidade democrática e pela sustentação da ordem jurídica que estrutura o Estado português (art.s 3º e 6º da CRP).

---

<sup>165</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 317. REGOURD, Serge, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence - L.G.D.J., Paris, 1982, p. 215. FANLO LORAS, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomia local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 321.

<sup>166</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 451. Baptista Machado considera que, no exercício da tutela, cabe ao Estado definir e representar o interesse geral nacional, intervindo na determinação do modo como devem as autarquias prosseguir os seus interesses (mas não na definição dos mesmos). MACHADO, João Baptista, *Participação e descentralização...*, cit., p. 16 e 17.

<sup>167</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 238.

<sup>168</sup> MEDEIROS, Rui, “Artigo 199º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018, pp. 730 e 731.



## 2. Tutela e outras relações autárquicas

Nos pólos da relação tutelar, que neste estudo nos focamos, encontram-se o Estado e as autarquias locais. Iremos neste ponto, confrontar a relação de tutela administrativa com outras relações autárquicas, isto é, relações onde intervém e participa, pelo menos, uma autarquia. Embora estas relações procurem conferir racionalidade económica, eficácia e eficiência ao exercício da função administrativa, cada relação serve o seu próprio propósito e detém a sua própria configuração no esquema organizacional administrativo.

A proliferação de conexões entre Estado e outras entidades surgiu naturalmente como consequência da complexificação e aumento de tarefas administrativas, da ampliação de atores no seio da Administração Pública e ainda da determinação de novos objetivos da ação administrativa<sup>169</sup>. Assim, assiste-se a uma transformação do modelo de organização e relacionamento interadministrativo, não existindo mais uma estrutura baseada num modelo único de subordinação<sup>170</sup>.

Hoje, o Estado e as autarquias assumem tarefas nos mesmos domínios de ação. Do confronto entre as normas da Lei Fundamental e as atribuições autárquicas elencadas no RJAL (art. 7º, n.º 2, e art. 23º, n.º 2), destacam-se as seguintes áreas de concorrência de interesses e de atuações: *habitação* (art. 65º, n.º 2, alínea b, da CRP); *ordenamento e urbanismo* (art. 65º, n.º 4, da CRP); *ambiente e qualidade de vida* (art. 66º, n.º 2, alínea e da CRP); *ação social e desenvolvimento* (art. 92º da CRP). Também as áreas da *saúde e educação* merecem destaque enquanto áreas que exigem uma atuação concertada de várias entidades, em particular do Estado e das autarquias, por estarem intimamente ligadas à concretização de direitos fundamentais.

---

<sup>169</sup> PAÇÃO, Jorge, “A cooperação administrativa”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. II, AAFDL, Lisboa, 2018, pp. 502 e 503. OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo: enquadramento dogmático-constitucional*, Vol. II, Lex-Edições Jurídicas, Lisboa, 1995, pp. 745 e 746.

<sup>170</sup> PAÇÃO, Jorge, “A cooperação administrativa”, cit., p. 502. COUTINHO, Juliana Ferraz, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, pp. 116 e 117.

## ***2.1. Delegação de poderes públicos***

O primeiro instituto a ter em consideração é a delegação de poderes públicos. Vimos anteriormente que este foi um dos meios adotados pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com vista ao cumprimento do preceito constitucional de descentralização administrativa. Na delegação de poderes permite-se a uma entidade pública (as autarquias) exercer competências que se incluem no âmbito de atribuições de outra pessoa coletiva pública (o Estado), criando-se assim uma relação jurídica nova<sup>171</sup>.

Tradicionalmente, a delegação de poderes públicos ocorre por razões de conveniência ou oportunidade e serve um propósito desconcentrador. Todavia, quando esta ocorra entre Estado e autarquias questiona-se a sua eventual natureza descentralizadora<sup>172</sup>. Sérvulo Correia e Francisco Marques defendem que, ocorrendo a delegação de poderes a favor de uma pessoa coletiva territorial pública, esta passa a representar um instrumento de descentralização<sup>173</sup>. Por seu turno, Vital Moreira e Casalta Nabais assumem uma posição distinta. O primeiro considera que não estamos perante uma verdadeira descentralização, dado que a titularidade das funções permanece na órbita do Estado, mas sim de uma descentralização do exercício de funções, podendo a delegação admitir poderes de superintendência sobre o desempenho das funções delegadas<sup>174</sup>. Por seu turno, Casalta Nabais designa estes fenómenos como uma “desconcentração autárquica”, incorporando as autarquias na administração indireta do Estado e sujeitando-as a um controlo tutelar que visa a realização de interesses gerais da coletividade nacional<sup>175</sup>.

No nosso entendimento, a delegação de poderes públicos do Estado nas autarquias locais deve ser entendida como um esforço descentralizador. Neste sentido, mesmo que a titularidade das competências ou poderes públicos permaneça no Estado, não é possível aceitar que as autarquias locais, enquanto entidades autónomas a quem foram delegadas

---

<sup>171</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “A delegação de poderes públicos”, cit., p. 643.

<sup>172</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “A delegação de poderes públicos”, cit., p. 645. ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário; GONÇALVES, Pedro; PACHECO DE AMORIM, João, *Código do Procedimento Administrativo: comentado*, Almedina, Coimbra, 2010, p. 227.

<sup>173</sup> CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 410.

<sup>174</sup> MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 221.

<sup>175</sup> CASALTA NABAIS, José, “A Autonomia Local: algumas reflexões”, cit., pp. 61 a 64.

competências, estejam sujeitas a poderes de superintendência ou tenham de prosseguir interesses gerais. Iremos desenvolver esta questão no ponto 3 da Parte III.

## **2.2. Relações de coordenação**

Num contexto de tendencial superação do modelo hierárquico<sup>176</sup>, deu-se ênfase às relações de coordenação que, embora possuam um papel primordial dentro da administração direta do Estado; ocorrem também entre Estado e autarquias locais<sup>177</sup>. Neste quadro, a coordenação surge com a função de “*garantir a harmonização da formulação e da execução de políticas públicas, bem como a atuação racionalizadamente conjugada entre entes coordenados*”<sup>178</sup>.

Tendo como finalidade a sintonia e articulação entre tarefas públicas de unidades administrativas diferentes, procura-se com o estabelecimento deste tipo de relações evitar atritos e potencializar resultados<sup>179</sup>. Tanto a relação tutelar, como a relação de coordenação, se dirigem a cumprir o princípio constitucional da unidade de ação da Administração, consagrado no n.º 2 do art. 267º da CRP<sup>180</sup>.

No entanto, estas duas relações divergem por existir nas relações de tutela um hetero-controlo que reclama um juízo de conformidade; ao passo que, na coordenação, o parâmetro é o da compatibilidade das atuações<sup>181</sup>. A possibilidade de se introduzirem restrições à autonomia local, no âmbito da relação tutelar, também diferencia esta relação

---

<sup>176</sup> RIVERO YSERN, Enrique, “Las Relaciones Interadministrativas”, in *Revista de Administración Pública*, N.º 80, 1976, pp. 44 e 45. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, cit., pp. 414 e ss. MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., pp. 31 e ss.

<sup>177</sup> TAVARES, António Fernando, *Governo Local e Administração Autárquica*, cit., p. 59.

<sup>178</sup> BRANCO, Ricardo, “A coordenação administrativa”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. II, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 538.

<sup>179</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 450. OLIVEIRA, Fernanda Paula, FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, cit., p. 103.

<sup>180</sup> BRANCO, Ricardo, “A coordenação administrativa”, cit., p. 537.

<sup>181</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 450.

da coordenação, onde apenas se pode limitar o exercício de competências do ente coordenado<sup>182</sup>. Note-se que a verticalidade da relação de coordenação, ao contrário da hierarquia, não esgota o âmbito próprio de decisão autónoma dos entes coordenados, pelo que os meios, técnicas e decisões de coordenação têm de respeitar a liberdade de escolha e discricionariedade do ente autónomo<sup>183</sup>, podendo apenas limitar a sua autonomia.

O confronto entre coordenação e tutela exige a ponderação de casos em que o Estado intervém em atribuições predominantemente autárquicas, sem que haja uma ingerência nos poderes da autarquia<sup>184</sup>. O legislador estabelece uma forma de coordenação estadual, a nível procedimental, nomeadamente através de pareceres vinculativos, autorizações prévias e aprovações subprocedimentais, que condicionam a decisão do órgão autárquico<sup>185</sup>. Importa realçar que não estamos perante qualquer forma de tutela<sup>186</sup>, uma vez que o controlo é exercido sobre a pretensão do particular, objeto do procedimento, e não sobre os atos praticados pelo órgão autárquico<sup>187</sup>. Ao contrário do que se sucede com as medidas tutelares integrativas que procuram controlar a legalidade da atuação autárquica; nas relações de coordenação, procura-se a compatibilidade das atuações entre os diferentes níveis administrativos.

### ***2.3. Relações de cooperação***

No atual contexto de transformação do modelo organizacional da Administração Pública, tornou-se cada vez mais comum a instituição de relações administrativas

---

<sup>182</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, cit., p. 104. ZAMBONINO PULITO, María, “La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación”, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N.º 52, 2018, p. 238.

<sup>183</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, cit., p. 104.

<sup>184</sup> GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 441.

<sup>185</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 438 a 440.

<sup>186</sup> Acórdão do STA, de 23 de fevereiro de 1995, Processo: 034478, 1ª Subsecção do CA, Relatora: Isabel Jovita.

<sup>187</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 440. GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., pp. 441 e 442.

voluntárias e igualitárias, nomeadamente de relações de cooperação, onde se procura a eficiente prossecução dos interesses públicos, através de uma atuação conjunta e em rede dos vários entes administrativos<sup>188</sup>. Este tipo de relação surge por meio de técnicas de auxílio e assistência recíprocos<sup>189</sup>, de base voluntária<sup>190</sup>. Estas podem ser funcionais, onde se incluem a celebração de acordos entre entidades administrativas; ou orgânicas, efetivadas por meio da criação de órgãos colegiais, onde participem as entidades envolvidas, com vista à prossecução de determinado fim<sup>191</sup>.

Jorge Pação e Pedro Silva identificam no RJAL mecanismos de cooperação que permitem a satisfação dos princípios da descentralização e subsidiariedade: a delegação de competências na administração autárquica e a criação de associações públicas de municípios e freguesias<sup>192,193</sup>. No primeiro caso, a cooperação resulta do caráter voluntário da delegação intersubjetiva de competências entre Estado, autarquias locais e entidades intermunicipais. Os entes locais passam a exercer funções que estariam confiadas ao Estado e que, embora permaneçam na titularidade deste, são desenvolvidas segundo o acordo das partes manifestado por meio do contrato interadministrativo. O segundo mecanismo de cooperação presente no RJAL diz respeito à possibilidade de associação de freguesias e municípios de fins específicos e de comunidades intermunicipais<sup>194</sup>. Também a criação destas associações implica a celebração de um contrato por iniciativa das partes.

A propósito do fenómeno de descentralização levado a cabo pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, vimos que nem sempre a transferência de competências e atribuições

---

<sup>188</sup> PAÇÃO, Jorge, “A cooperação administrativa”, cit., p. 502. CRUZ E SILVA, Pedro, “Redefinição do Mapa Local Vs. Cooperação Interadministrativa em Portugal”, in *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 25, N.º Extraordinário, 2016, p. 249.

<sup>189</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, cit., p. 104.

<sup>190</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 437. BUENO SÁNCHEZ, José Miguel [et al.], *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo...*, cit., p. 505.

<sup>191</sup> ZAMBONINO PULITO, María, “La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación”, cit., p. 241.

<sup>192</sup> PAÇÃO, Jorge, “A cooperação administrativa”, cit., pp. 516 e ss. CRUZ E SILVA, Pedro, “Redefinição do Mapa Local Vs. Cooperação Interadministrativa em Portugal”, cit., p. 249.

<sup>193</sup> Também a CRP, no seu art. 229º, n.º 4, perspetiva a delegação de competências enquanto forma de cooperação, embora o preceito mencionado se dirija à relação entre o governo central e os governos regionais.

<sup>194</sup> PAÇÃO, Jorge, “A cooperação administrativa”, cit., pp. 516 e 517.

estaduais resulta num exercício administrativo mais eficiente, colocando-se em hipótese a melhor realização do interesse público por entidades estaduais, designadamente quando considerado o cenário de globalização, modernização e informatização da Administração Pública. Nos casos em que seja uma mais-valia a manutenção de determinadas competências e atribuições na esfera do Estado, as relações de cooperação entre este e as autarquias locais assumem um papel crucial, não só na promoção de uma atuação administrativa eficiente, mas também como motor da inovação da gestão pública<sup>195</sup> e salvaguarda da autonomia local<sup>196</sup>.

Não descurando o papel das entidades intermunicipais, defendemos que, em determinados casos, será útil e proveitoso às autarquias colaborarem mutuamente, seja na concretização de determinada política, seja na resposta a problemas que as afetem em idêntica medida ou na criação de determinado serviço ou infraestrutura em falta. A cooperação de esforços constitui um importante mecanismo de boa gestão de recursos públicos e de eficiência na satisfação das necessidades coletivas. Pense-se, por exemplo, em dois municípios com necessidade de uma infraestrutura polidesportiva, mas que isoladamente possuem uma reduzida capacidade económica e um número diminuto de utilizadores. Defendemos, neste caso, a cooperação dos dois municípios no sentido de criarem a infraestrutura em falta. Mesmo que a sua localização tenha de se encontrar num dos municípios, ambos devem ser responsáveis pelo planeamento, construção e posterior gestão da infraestrutura. Deste modo, ambos asseguram o acesso universal e a qualidade de determinado serviço às suas populações.

Por último, importa notar que a adoção de mecanismo de coordenação, cooperação e colaboração assumem igual importância nas relações de escala menor, entre freguesias e municípios, ainda mais quando em causa está a prossecução de atribuições concorrentes ou horizontalmente sobrepostas<sup>197</sup>.

---

<sup>195</sup> PAÇÃO, Jorge, “A cooperação administrativa”, cit., p. 503.

<sup>196</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 436.

<sup>197</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., pp. 553 e 554.

### 3. Os interesses em confronto

A intervenção tutelar do governo reclama um juízo comparativo entre os interesses gerais da coletividade nacional e os interesses próprios das autarquias locais<sup>198</sup>, sem que haja necessariamente uma superioridade de uns em relação aos outros. Embora admita-se uma tendencial divisão entre os dois conjuntos, reconhece-se que nem sempre os interesses tidos como locais serão exclusivos das autarquias nem distintos dos interesses estaduais<sup>199</sup>.

Consideramos ser pertinente nas páginas seguintes atender ao espaço que a unidade nacional e a autonomia local ocupam no panorama administrativo e relacionar os interesses em jogo na relação entre Estado e autarquias.

#### ***3.1. O princípio da unidade do Estado e interesse nacional***

O primeiro aspeto a realçar é a natureza unitária do Estado português, afirmada no art. 6º da CRP. Embora a complexificação e o aumento de tarefas administrativas tenham originado um modelo de organização administrativa pluralista, a Constituição garante e defende a unidade do Estado<sup>200</sup>, excluindo-se desde logo um setor integral da Administração Pública totalmente independente e autónomo em relação ao Estado<sup>201</sup>.

A imputação de atribuições tipicamente estaduais, de forma exclusiva, a uma organização estadual; um território indivisível; e a existência de uma só soberania interna e externa<sup>202</sup> são características desta unidade<sup>203</sup>, que se concilia de forma complementar e harmoniosa com a existência de outras entidades públicas com autonomia e poder

---

<sup>198</sup> MEDEIROS, Rui, “Artigo 199º”, cit., p. 724.

<sup>199</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “O princípio da descentralização administrativa”, cit., pp. 165 e 166.

<sup>200</sup> OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo...*, cit., p. 750 e ss.

<sup>201</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 469.

<sup>202</sup> CASALTA NABAIS, José, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, cit., p. 20.

<sup>203</sup> FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A “delegação de poderes” dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais...”, cit., p. 2. CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, cit., pp. 229 e 230, 233.

decisório<sup>204</sup>. A unidade do Estado Português surge, assim, limitada pelo reconhecimento e garantia institucional da autonomia insular<sup>205</sup>, da autonomia local e da autonomia funcional ou corporativa<sup>206</sup>.

A afirmação do Estado unitário convive com o princípio da unidade de ação do Estado, cuja intencionalidade se prende com a uniformização da realização das tarefas administrativas, por consideração aos princípios da igualdade e eficiência<sup>207</sup>. O perigo de decisões e procedimentos divergentes, no seio da Administração Pública, nomeadamente quando em causa estão o acesso a serviços e a concretização de direitos, assume contornos de elevada relevância, sendo indispensável uma certa homogeneização do exercício administrativo. Este princípio encontra-se previsto no n.º 2 do art. 267º da CRP e constituiu um limite à prossecução dos princípios da descentralização e desconcentração administrativas<sup>208</sup>.

Esta unidade de ação envolve ainda a existência de mecanismos de intervenção intra-administrativa do Governo, cuja aplicação deve observar sempre um juízo de necessidade<sup>209</sup>. O governo surge, no sistema administrativo, enquanto órgão superior da Administração Pública (art. 182º CRP), ocupando uma posição de centralidade, dado que parte da Administração Pública se encontra sob influência ou na dependência deste, enquanto outra parte permanece sob a sua direção ou orientação<sup>210</sup>. No caso da tutela administrativa sobre as autarquias locais, observamos que a intervenção governamental ocorre através de um controlo de legalidade, onde se almeja a respetiva unidade de ação

---

<sup>204</sup> OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo...*, cit., p. 750.

<sup>205</sup> Sobre a configuração da autonomia regional no direito constitucional português, consultar: MEDEIROS, Rui, “Artigo 225º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, pp. 239 e ss.

<sup>206</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., pp. 112 e 113. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 80. CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, cit. p. 232.

<sup>207</sup> OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo...*, cit., p. 746 e 750.

<sup>208</sup> COUTINHO, Juliana Ferraz, “O princípio da unidade e da eficácia da ação da Administração Pública: um novo sentido”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 117. ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 110.

<sup>209</sup> OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo...*, cit., p. 751.

<sup>210</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 499 e 505. MEDEIROS, Rui, “Artigo 199º”, cit., pp. 723 e ss. CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, cit. pp. 488 e 489.



administrativa, bem como a garantia da ordem jurídica e o respeito pela legalidade democrática. Neste contexto, destaca-se igualmente a constituição de relações de coordenação, que procuram também garantir a unidade do sistema administrativo<sup>211</sup>.

Pautando-se a atuação governamental pela defesa do interesse nacional, importa perceber como este é configurado, realçando-se, desde já, que a sua definição pode desenhar-se tão problemática quanto a definição de interesse público. Segundo Vieira de Andrade, entende-se por interesse público “*a manifestação direta ou instrumental das necessidades fundamentais de uma comunidade política e cuja realização é atribuída, ainda que não em exclusivo, a entidades públicas*”<sup>212</sup>. A qualificação dessas necessidades não pode resultar de uma verificação empírica ou de uma definição ontológica, implicando sim uma opção de carácter político de escolha e concretização daquelas necessidades cuja satisfação se considera relevante para aquela comunidade<sup>213</sup>. Este conceito pode ainda reconduzir-se à ideia de bem comum<sup>214</sup>, consubstanciando as aspirações ou as necessidades de uma pluralidade de sujeitos, consideradas em unidade<sup>215</sup> e tendentes à realização da paz social, segundo uma ideia de justiça<sup>216</sup>. A prossecução do interesse público será, de todo o modo, o vetor de ação de todos os setores da Administração Pública, verificando-se a existência de uma unidade de fim ou de sentido (e não uma unidade orgânica)<sup>217</sup>.

Na procura da configuração de “interesse nacional”, encontramos, no Acórdão 376/89, a afirmação de que as matérias reservadas à competência de órgãos de soberania abrangem as “*que constituem a reserva de competência legislativa da Assembleia da República e do Governo*”, mas também as que, “*como se acentuou nos acórdãos deste Tribunal n.ºs 164/86 e 326/86, publicados no Diário da República, I Série, de 7 de Junho e 18 de Dezembro, de 1986, respectivamente, (... ) reclamem a intervenção do legislador*

---

<sup>211</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 501 e ss.

<sup>212</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “Interesse Público”, in FERNANDES, José Pedro; QUEIRÓ, Afonso, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, s.n., Lisboa, 1993, p. 275.

<sup>213</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “Interesse Público”, cit., p. 276.

<sup>214</sup> Acórdão do STA, de 03 de novembro de 1987, Processo: 25389A, 2ª Subsecção do CA, Relator: Ferreira Pinto.

<sup>215</sup> OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2013, pp. 64 e ss.

<sup>216</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, “Interesse Público”, cit., p. 277.

<sup>217</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 505. COUTINHO, Juliana Ferraz, “O princípio da unidade e da eficácia da ação da Administração Pública...”, cit., p. 117.

nacional, o que sucede quando se está perante assuntos que "interessam imediatamente à generalidade dos cidadãos"<sup>218</sup>. Parece existir na jurisprudência constitucional a presença de dois elementos no conceito de interesse nacional: a existência de um interesse para a generalidade dos cidadãos (e não apenas para uma parte deles) e a projeção direta e imediata do mesmo na comunidade nacional<sup>219</sup>.

Atendendo a estas considerações, André Folque alerta para o facto de um interesse público que diga respeito à generalidade dos cidadãos ter de ser visto como um "*interesse da comunidade organizada politicamente*", exemplificando até com a errada não identificação, enquanto interesse nacional, do interesse público subjacente à conservação da costa litoral contra a erosão marinha, em razão do carácter não mediato deste interesse no que concerne às populações do Interior<sup>220</sup>. Assim, diz-nos que as matérias de interesse nacional serão aquelas que "*constitucionalmente ou legalmente sejam assim qualificadas, ainda que implicitamente*", como consequência da necessidade sentida pela comunidade nacional de retirar delas utilidades relativas à sua própria conservação ou que, por razões de ordem translocal ou transtemporal, tenham de ser analisadas à escala nacional<sup>221</sup>.

Descortina-se, desta forma, matérias que caberão ao Estado, enquanto principal prossecutor do interesse nacional, e que constituem implicitamente uma reserva de poderes em relação às normas descentralizadoras<sup>222</sup>. O interesse nacional desempenhará ainda um papel importante como "*critério de repartição de poderes entre Estado e entidades infra-estaduais*", como "*cláusula habilitante de competências excepcionais do Estado*" e enquanto "*limite às competências atribuídas aos entes infra-estaduais*"<sup>223</sup>.

---

<sup>218</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 376/89, Processo: 287/88, 2ª Secção Cons., Relator: Magalhães Godinho, V.

<sup>219</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 168.

<sup>220</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 169 e nota 475.

<sup>221</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 169.

<sup>222</sup> OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo...*, cit., p. 771. MIRANDA, Jorge, "Artigo 237º", cit., p. 394.

<sup>223</sup> OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo...*, cit., p. 771.

### 3.2. A autonomia local e os interesses próprios

Se por um lado a Constituição assegura a necessária unidade de ação no sistema administrativo, por outro institui a autonomia local como princípio fundamental.

O conteúdo desta autonomia envolve “o reconhecimento de poderes de planeamento, de normação e de decisão autónomos (autorregulação política e administrativa, e autorresponsabilização), a suficiência de recursos (financeiros e humanos), a não subordinação ao Governo” e ainda “a submissão a um controlo administrativo de legalidade”<sup>224</sup>. Por outras palavras, é imprescindível um núcleo essencial de autonomia jurídica, atribuições próprias, autogoverno, autodeterminação, autonomia normativa<sup>225</sup>, autonomia financeira e autonomia administrativa<sup>226</sup>. A existência e garantia desta autonomia deve ainda envolver a identificação de um conjunto de decisões que caberão sempre aos órgãos autárquicos<sup>227</sup>.

A importância do princípio da autonomia local na estruturação do Estado de Direito Democrático evidencia-se, desde logo, com a inclusão deste como limite ao poder de revisão constitucional (art. 288.º, alínea n, CRP). Apesar da proteção conferida pela Lei Fundamental à autonomia local, a extensão limitada de atribuições e a forte dependência financeira das autarquias, coloca-as numa posição de inferioridade, em comparação com a realidade de outros estados da Europa ocidental, no que respeita ao seu grau de autonomia<sup>228</sup>.

Nesta matéria, destaca-se a elaboração da Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL), aberta à assinatura dos Estados-membros no dia 15 de outubro de 1985. Em

---

<sup>224</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., pp. 542 e 543.

<sup>225</sup> Esta representa uma “*forma própria de dar voz aos interesses da coletividade de pessoas, que constitui o substrato sociológico das entidades administrativas autónomas*”. MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 543.

<sup>226</sup> MONTALVO, António M. Rebordão, *Os níveis de governo dos países da Europa. Estado-Regiões-Municípios*, Almedina, Coimbra, 2021, p. 35. CASALTA NABAIS, José, “A Autonomia Local: algumas reflexões”, cit., pp. 9 e ss. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “É necessário repensar a autonomia local?”, in *Dereito: revista jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 25, N.º Extraordinário, 2016, p. 256.

<sup>227</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, cit., pp. 109 e 110.

<sup>228</sup> MONTALVO, António M. Rebordão, *Os níveis de governo dos países da Europa...*, cit., p. 35.

Portugal, esta foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro. Este documento procurou “*suprir a inexistência de normas europeias comuns para medir e proteger os direitos das autarquias locais*”, estabelecendo a autonomia local como base elementar de uma verdadeira democracia<sup>229</sup>.

O artigo 3º da CEAL define as características essenciais da autonomia local, exigindo-se que as autarquias não só possuam um autêntico poder de regulação e gestão dos interesses públicos por si prosseguidos, mas também meios humanos, técnicos e financeiros para o efetivo exercício dos seus poderes<sup>230</sup>. A inclusão do segmento textual relativo à capacidade efetiva das autarquias para atuar assume especial relevo quanto em causa estão esforços descentralizadores. A propósito das reformas de descentralização recentemente promovidas no nosso país, vimos que uma das críticas frequentemente apontadas era precisamente a parca transferência de recursos financeiros e a necessidade de adaptação de recursos humanos. Efetivamente, a defesa da autonomia local não se pode concretizar sem a criação de condições ideais ao seu desenvolvimento e manutenção. Os passos dados em direção a um sistema descentralizado resultaram na aproximação das decisões tomadas pela Administração aos cidadãos, na melhoria dos serviços e recursos disponíveis, do bem-estar e qualidade de vida das populações assim como na promoção da coesão territorial<sup>231</sup>; todavia, as autarquias ainda ocupam um lugar longínquo no que respeita à instituição de uma autonomia plena.

Nos Relatórios de monitorização da observância da CEAL<sup>232</sup>, é evidenciado um défice de proteção legal da autonomia local no sistema português<sup>233</sup>. Apesar disso, a última

---

<sup>229</sup> *Carta Europeia de Autonomia Local*, Relatório explicativo, Comentários gerais, p. 39.

<sup>230</sup> MONTALVO, António M. Rebordão, *Os níveis de governo dos países da Europa...*, cit., p. 37. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, Processo: 354/13, 14.

<sup>231</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, “O modelo de descentralização territorial português”, in ALEXANDRINO, José Melo; SILVA, Mário Ramos (coord.), *II Jornadas de Direito Municipal comparado lusófono*, Lisboa: AADFL Editora, 2016, p. 27.

<sup>232</sup> O cumprimento dos preceitos ditados pela CEAL é supervisionado através de visitas regulares de acompanhamento aos 47 Estados-membros, exames a aspetos específicos da Carta e através da observação das eleições locais e regionais. As visitas de acompanhamento originam a elaboração de relatórios e a aprovação de recomendações ao respetivo Estado-membro. Em Portugal, efetuaram-se três visitas nos anos de 2003, 2012 e, por último, 2019. O Relatório e Recomendações decorrentes das visitas de monitorização do cumprimento da CEAL encontram-se na seguinte plataforma: [https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#%2254213415%22:\[\]](https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#%2254213415%22:[]).

visita de acompanhamento ao nosso país, ocorrida em junho e em novembro de 2019, regista positivamente o destaque que a Constituição Portuguesa atribui à autonomia local e regional, os efeitos duradouros que as reformas ocorridas desde 2013 tiveram nas autarquias e nos seus orçamentos e, por fim, a operatividade dos mecanismos de recurso de atos praticados por entidades territoriais e sua eficácia enquanto instrumentos paralelos à fiscalização estadual<sup>234</sup>. Também a possibilidade de associação entre autoridades locais e o desenvolvimento de estruturas intermunicipais no continente mereceram o reparo positivo dos relatores<sup>235</sup>.

A Monitorização aponta, no entanto, falhas na concretização dos preceitos da CEAL. Em relação ao alcance da autonomia local, entenderam os relatores que o n.º 6 do art. 4º da Carta é ainda apenas parcialmente cumprido, em razão da ausência de um procedimento sistemático, claro, funcional e vinculativo de consulta às autoridades locais<sup>236</sup>. No que respeita aos n.ºs 2 e 4 do art. 9º da Carta é mencionada a inadequação do apoio financeiro do Estado à realização de tarefas pelos municípios; a desigualdade entre as diferentes autarquias decorrente da transferência de poderes; bem como a insuficiente autonomia tributária das autoridades locais<sup>237</sup>. Já no que concerne ao n.º 6 do art. 9º, os relatores lamentam que as autarquias portuguesas não sejam formalmente consultadas sobre os métodos de atribuição dos recursos redistribuídos e a não criação, como sugerido no Relatório de Acompanhamento da CEAL em 2012<sup>238</sup>, de um conselho nacional de

---

<sup>233</sup> BATALHÃO, Carlos José, “A CEAL e sua transposição para o ordenamento português: história da evolução legislativa e jurisprudencial do regime local português desde 1985 até aos nossos dias”, in *Dereito: revista jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 25, N.º Extraordinário, 2016, pp. 47 e ss.

<sup>234</sup> *Relatório de Acompanhamento da CEAL em Portugal*, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee), 28 de setembro de 2020, Relatores: Xavier Cadoret e David Eray.

<sup>235</sup> *Recomendação 445 (2020)*, Statutory Forum of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 28 de setembro 2020, Relatores: Xavier Cadoret e David Eray.

<sup>236</sup> Sobre este aspeto, pronunciaram-se a ANAFRE e a ANMP. Enquanto a primeira criticou a não auscultação e envolvimento da sua associação na reorganização territorial, a segunda criticou o curto tempo de discussão de nova legislação e a frequente não consideração das suas posições. *Relatório de Acompanhamento da CEAL em Portugal*, cit., p.15.

<sup>237</sup> Também neste aspeto foram questionadas a ANAFRE, que lamentou a falta de clareza sobre os fundos transferidos e o financiamento inadequado em relação a certos poderes, e a ANMP, que sublinhou a posição inferior de Portugal, face à média europeia, quanto ao financiamento dos municípios. *Relatório de Acompanhamento da CEAL em Portugal*, cit., pp. 20 e 21.

<sup>238</sup> *Recomendação 323 (2012)*, The Congress of Local and Regional Authorities, 22 de março de 2012, Relatores: J. Wienen e D. Çukur.

estabilidade, de modo a garantir uma política coerente de coordenação entre os diferentes níveis de autoridade<sup>239</sup>.

Embora, o Relatório reconheça que há liberdade de associação entre autoridades locais, destacando o papel da ANAFRE e da ANMP, os relatores verificaram a existência de uma situação legal incerta em relação às associações de autarquias nas Regiões Autónomas<sup>240</sup>. Com a entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e a consequente revogação da legislação ao abrigo da qual existiam, a Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores e a Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira deixaram de possuir base legal, uma vez que o RJAL apenas permite, nas regiões autónomas, a criação de associações de freguesias e de municípios “de fins específicos” (art. 138º, n.º1, da CRP)<sup>241</sup>. Embora as respetivas associações mantenham funções, esta é uma situação instável e prejudicial às relações entre as autarquias das Regiões Autónomas e o Estado.

Por último, alerta-se para o não cumprimento integral do art. 11º da Carta em consequência da não existência, a favor das autarquias locais, de um direito de recurso direto para o Tribunal Constitucional, relativamente a normas com impacto particular na autonomia local e regional<sup>242</sup>. Embora se identifique a possibilidade de resolução de litígios com autoridades superiores através dos Tribunais Administrativos e Fiscais ou do Tribunal Constitucional, é assinalada a importância da instituição deste mecanismo como forma de assegurar plenamente o cumprimento dos “*princípios de autogoverno local consagrados na Constituição ou na legislação interna*”, na aceção do art. 11º da Carta<sup>243</sup>.

Após a exposição das preocupações relacionadas com a execução das normas da CEAL no nosso país, o Comité de Acompanhamento recomendou às autoridades

---

<sup>239</sup> Relatório de Acompanhamento da CEAL em Portugal, cit., p. 21.

<sup>240</sup> Relatório de Acompanhamento da CEAL em Portugal, cit., pp. 22, 23 e 29.

<sup>241</sup> Relatório de Acompanhamento da CEAL em Portugal, cit., p. 29.

<sup>242</sup> *Relatório de Acompanhamento da CEAL em Portugal*, cit., p. 23. Já em 2012, na última visita de acompanhamento da CEAL ao nosso país, foi recomendada a atribuição desse direito às associações que representam os interesses das autarquias locais. A este respeito, Carlos Batalhão afirma que em causa está a tutela efetiva e plena da autonomia local. BATALHÃO, Carlos José, “A CEAL e sua transposição para o ordenamento português...”, cit., pp. 47, 48 e 66.

<sup>243</sup> Relatório de Acompanhamento da CEAL em Portugal, cit., p. 23.

portuguesas: “a) a introdução de um procedimento para uma consulta sistemática de associações de autoridades locais e regionais antes de qualquer decisão, regulamento ou legislação, sobre quaisquer questões diretamente relacionadas eles; b) a concessão do direito de recurso direto para o Tribunal Constitucional às associações representativas dos interesses das autarquias locais e às próprias autoridades locais seguindo as linhas da prerrogativa concedida às regiões autónomas; c) a criação, com carácter temporário e flexível, de programas especiais de ajuda ou procedimentos que permitam aos municípios em dificuldades financeiras reequilibrar os seus orçamentos de forma duradoura, sob a fiscalização do Tribunal de Contas; d) a concessão de mais autonomia às autoridades locais no que diz respeito a impostos, incluindo o sistema local de cobrança de impostos; e) a criação de um conselho nacional de estabilidade, com o fim de simplificar os objetivos e procedimentos orçamentais, garantir o cumprimento dos compromissos nacionais, europeus e internacionais e uma cooperação mais harmoniosa entre os diferentes níveis de governo; f) a clarificação da situação jurídica das associações de autarquias locais nas regiões autónomas, através da publicação de uma nova lei que estabilize o status destas entidades e otimize as suas atividades e relações com os níveis regional e estadual; e, por fim, g) a ratificação, num futuro próximo, do Protocolo Adicional à Carta Europeia da Autonomia Local sobre o direito de participar nos assuntos das autarquias locais<sup>244</sup> e o Protocolo Adicional à Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais”<sup>245</sup>. Algumas destas recomendações constavam já no anterior Relatório de Acompanhamento, persistindo o incumprimento ou o cumprimento apenas parcial dos preceitos da CEAL em Portugal.

Do exposto no Relatório de Acompanhamento da CEAL sobressai a crítica à falta de autonomia financeira das autarquias, bem como a necessidade de se elaborarem programas especiais de reequilíbrio orçamental. Como tivemos já oportunidade de notar,

---

<sup>244</sup> O Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local foi adotado em Utreque, a 16 de novembro de 2009, com a finalidade de assegurar a qualquer cidadão o direito de participar nos assuntos das autarquias locais, através da adoção pelos Estados-signatários das medidas necessárias à efetivação desse direito nos seus territórios. Aquando da publicação do último Relatório de Acompanhamento da CEAL em 2020, a ratificação do documento já tinha ocorrido através do Decreto do Presidente da República n.º 58/2019, de 25 de outubro; todavia, o depósito do instrumento de ratificação aconteceu apenas a 16 de setembro de 2022, entrando em vigor no dia 1 de janeiro de 2023.

<sup>245</sup> *Recomendação 445 (2020)*, Statutory Forum of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 28 de setembro 2020, Relatores: Xavier Cadoret e David Eray.

um dos maiores desafios à implementação de uma autonomia local íntegra será conferir às autarquias condições para poderem desempenhar as suas funções, sem a dependência estadual. Esta é uma dificuldade reconhecida pelas autoridades europeias que, ao mesmo tempo, apelam a uma maior interação entre os diferentes níveis de governo por forma a que as decisões com impacto local ou regional tenham sempre nelas contidas as posições sustentadas pelas autarquias.

Outra crítica à plena autonomia local surge com a crescente intervenção do Estado face ao aumento de tarefas e instituições administrativas e à preocupação com a igualdade e uniformidade da prestação de serviços<sup>246</sup>. A complexidade técnica de uma administração moderna e a responsabilidade que recai sobre o governo nacional na gestão da economia atribuem ainda maior peso à atuação do Estado<sup>247</sup>. Não obstante, consideramos que as autarquias locais podem, de forma bastante positiva, contrabalançar o peso estadual na gestão pública, não devendo assumir apenas uma posição marginal na atividade administrativa<sup>248</sup>.

Os interesses locais ou próprios desempenham um papel fundamental na definição das atribuições e competências das autarquias, no entanto, originam alguma discussão quanto ao seu conteúdo. Ao longo dos tempos, diferentes posições foram surgindo sobre a existência ou não de interesses estritamente locais, verificando-se atualmente um consenso generalizado sobre o progressivo esbatimento do seu significado<sup>249</sup>. Tradicionalmente, havia quem defendesse a separação rígida entre interesses locais e interesses gerais, que ditava um poder de decisão autónomo que permitia a recusa de decisões tomadas unilateralmente pelo Estado<sup>250</sup>.

---

<sup>246</sup> CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 109.

<sup>247</sup> CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 109.

<sup>248</sup> MARTELO, Bruno, “Descalça vai para a Fonte. A ERSAR no caminho da Autonomia Local”, cit., p. 24.

<sup>249</sup> FANLO LORAS, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomia local*, cit., pp. 283 e ss. CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, cit., p. 11. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 119. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “É necessário repensar a autonomia local?”, cit., p. 261.

<sup>250</sup> CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, cit., p. 11. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 416. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 120. MACHADO, João Baptista, *Participação e descentralização...*, cit., p. 15.



Numa perspetiva mais recente, Cândido de Oliveira afirma que “*qualquer matéria administrativa significativa engloba, ao mesmo tempo, interesses gerais e locais numa larga interdependência*”, pelo que rejeita a conceção de “assuntos meramente locais”<sup>251</sup>. O autor defende antes um direito de decisão própria sobre assuntos que devam ser resolvidos a nível local e que interessem às respetivas populações, de acordo com a caracterização da Administração Pública hoje vigente<sup>252</sup>. No mesmo sentido, André Folque considera que o interesse nacional está presente em toda a atividade administrativa e na satisfação de todas as necessidades coletivas<sup>253</sup>.

Por seu turno, Maria José Castanheira Neves posiciona-se a favor da existência de interesses locais por natureza (diferentes dos interesses nacionais), reconhecendo, no entanto, que esta diferenciação não é hoje tão nítida como no passado<sup>254</sup>. Esclarece ainda que os interesses locais devem corresponder a interesses das populações locais e que estes se diferenciam dos interesses nacionais, por consideração à escala em que são exercidos<sup>255</sup>. A autora destaca, de igual modo, que há interesses nacionais que reclamam a participação e colaboração das autarquias na definição e realização das políticas públicas nacionais<sup>256</sup>.

Parece-nos que esta última conceção é mais razoável. A colocação de um poste em determinada rua ou a pavimentação de um determinado troço numa pequena área rural, cuja frequência de utilizadores é manifestamente diminuta, não constituirá um interesse nacional, mas sim puramente local. Quando falamos, por exemplo, da construção de uma barragem, encontra-se a si subjacente um interesse nacional de gestão das bacias hidrográficas; porém, consideramos ser sempre necessário auscultar a população local, devido ao impacto que a infraestrutura terá na biodiversidade e na economia daquela

---

<sup>251</sup> CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 120.

<sup>252</sup> CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., pp. 120 e 121.

<sup>253</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 94 e 95.

<sup>254</sup> CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, cit., p. 11.

<sup>255</sup> CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, cit., pp. 12, 13 e 22.

<sup>256</sup> CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, cit., p. 22. Também Pedro Costa Gonçalves admite casos de inequívocos interesses de natureza local: *gestão do espaço público, regulamentação de feiras e mercados, estacionamento, limpeza pública, etc.*; e casos nítidos de interesse nacionais: *defesa nacional e política externa*. Embora, à semelhança de outros autores, confirme a existência de interesses que se dirigem, de forma concorrente, à comunidade local e à coletividade nacional. GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 842 e 843.

região. Partilhamos assim a conceção de que, a par dos interesses nacionais, existem interesse locais; embora, estes últimos sejam um universo reduzido.

### **3.3. Harmonização**

A atuação dos vários entes administrativos pressupõe uma delimitação de competências que se relaciona com os particulares interesses que cada entidade visa concretizar. Naturalmente, podem surgir conflitos entre o Poder Central e o Poder Local quando em causa estão interesses concorrentes que se estabelecem na mesma circunscrição territorial e integram o mesmo domínio de atribuições. É na área do urbanismo, ordenamento do território, ambiente e património que mais dificuldades se levantam na divisão de tarefas entre Estado e autarquias locais<sup>257</sup>.

No Acórdão n.º 432/93, o Tribunal Constitucional determinou que o conjunto de interesses próprios das comunidades locais, perspetivados como assuntos próprios do círculo local que *“têm a sua raiz na comunidade local ou que têm uma relação específica com a comunidade local e que por esta comunidade podem ser tratados de modo autónomo e com responsabilidade própria”*, integram o núcleo essencial da garantia da autonomia local<sup>258</sup>. No entanto, não deixou de reconhecer um espaço de atuação concorrente, onde políticas de cooperação e de intervenção das entidades interessadas possuem especial relevo<sup>259, 260</sup>.

Mais tarde, no Acórdão n.º 379/96, clarificou-se que a relação entre Estado e autarquias locais é uma relação de supraordenação-infraordenação (e não de subordinação-

---

<sup>257</sup> CORREIA, Fernando Alves, “Problemas actuais do Direito do Urbanismo em Portugal”, in *Revista Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano I, N.º 2, 1998, p. 14. GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 441. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “É necessário repensar a autonomia local?”, cit., p. 267. ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 124.

<sup>258</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 432/93, Processo: 420/93, §1.2.

<sup>259</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 432/93, Processo: 420/93, §1.3.

<sup>260</sup> Anna Esher analisa a decisão que resulta do Acórdão, propondo uma solução diferenciada baseada na harmonização das normas de princípio mediante ponderação, isto é, aplicando-se na maior medida possível os princípios da autonomia local e da unidade do Estado, através de um teste de proporcionalidade. ESCHER, Ana, “Uma Questão de Princípio. O Princípio Da Autonomia Local”, in *E-Pública, Revista Electrónica de Direito Público*, Vol. 5, N.º 2, julho de 2018, pp. 134 e ss.

supremacia, em que o interesse nacional se sobrepõe aos interesses locais), sendo necessária a coordenação dos interesses distintos<sup>261</sup>. O legislador realiza esta tarefa através da definição de um conjunto mínimo de atribuições orientadas para a satisfação dos interesses próprios das respetivas comunidades locais<sup>262</sup> e, simultaneamente, do imperioso reconhecimento às autarquias das várias vertentes da autonomia local<sup>263</sup>.

Considerando os princípios da subsidiariedade e da autonomia local, sempre que as autarquias, enquanto entidades administrativas com maior proximidade às populações<sup>264</sup>, se encontrem em condições de realizar de forma adequada e eficaz as suas tarefas, devem possuir um papel ativo na idealização e concretização de políticas públicas que interessem diretamente às suas comunidades.

O reconhecimento de relevância nacional a determinado interesse não pressupõe a sua prossecução, em exclusivo, pelo Estado. É necessário aferir se este “*reclama uma intervenção ativa e a título próprio do Estado (por demandar ponderações com refração em todo o território) ou se, pelo contrário, na situação concreta prevalece a dimensão local, a exigir antes um tratamento pelos órgãos autárquicos, em função das especificidades das coletividades territoriais*”<sup>265</sup>. Assim, atendendo à natureza dos interesses em causa, ao universo de destinatários e aos efeitos pretendidos com a atuação administrativa, casos haverá em que determinada tarefa pública deverá ser realizada pela administração estadual; outros em que serão as autarquias locais a melhor satisfazer os interesses em jogo; e outros em que deverá existir uma atuação conjunta das várias

---

<sup>261</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 379/96, Processo: 196/95, 2ª Secção Cons., Relator: Messias Bento, 5.2. e 5. 3. MACHADO, João Baptista, *Participação e descentralização...*, cit., p. 15. CASALTA NABAIS, José, “A Autonomia Local: algumas reflexões”, cit., p. 66.

<sup>262</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 379/96, Processo: 196/95, 5. 2.

<sup>263</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 543. GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 839.

<sup>264</sup> MORAIS, Carlos Blanco de, “A dimensão interna do Princípio da Subsidiariedade no ordenamento português”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 58, Vol. II, julho de 1998, p. 781. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 227. CASALTA NABAIS, José, “A Autonomia Local: algumas reflexões”, cit., p. 69. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 313.”, cit., p. 68. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “O princípio da descentralização administrativa”, cit., p. 166

<sup>265</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., pp. 559 e 560. CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, cit., p. 32.

entidades envolvidas. Este último cenário será o mais frequente, tendo em conta o atual panorama de “miscigenação” de interesses<sup>266</sup>.

O Acórdão n.º 40/2017<sup>267</sup> estabeleceu que “...*não pode inferir-se da garantia institucional da autonomia local a consagração de uma reserva constitucional de competência dos entes autárquicos, de acordo com um modelo de rígida separação entre esferas de interesses e de atribuições, como se fosse identificável (e eficientemente operativa) uma clara e intransponível linha de demarcação entre o que é e não é de relevo local. Pelo contrário, nestas matérias, o modelo é o da interdependência de competências e de ação protagonizada, em comum, pelas entidades públicas a quem, em conjunto, cabe satisfazer necessidades básicas da população objeto de direitos fundamentais*” (sublinhado nosso).

A intervenção conjunta do Estado e das autarquias locais, nomeadamente no que concerne a atribuições concorrentes, atribuições delegadas e atribuições transferidas, é o quadro mais recorrente. Neste contexto, é necessária uma adequada coordenação dos dois níveis territoriais<sup>268</sup>. Esta realiza-se através de procedimentos administrativos complexos: seja através da participação e da auscultação das autarquias, seja através da pressuposição simultânea de decisões estaduais e decisões municipais<sup>269</sup>.

Note-se, no entanto, que, na presença de elementos próprios da autonomia local (financeira, regulamentar, organizatória, etc.), são afastadas soluções “*de balanceamento ou ponderação de interesses através de mecanismos complexos de co-gestão ou co-decisão*”, por implicarem o esvaziamento dessa mesma autonomia<sup>270</sup>. Nestes casos, a

---

<sup>266</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 558. FANLO LORAS, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, cit., pp. 283 e ss. CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, cit., p. 11. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 119. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “É necessário repensar a autonomia local?”, cit., p. 261.

<sup>267</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 40/2017, Processo: 660/15, Plenário, Relatora: Catarina Sarmiento e Castro, 12..

<sup>268</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “Descentralização e autonomia local: a propósito da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e dos diplomas setoriais”, cit., p. 50. GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 441.

<sup>269</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 883 e 884. OLIVEIRA, Fernanda Paula, “É necessário repensar a autonomia local?”, cit., p. 262.

<sup>270</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 494/2015, Processo: 1129/14, Plenário, Relatora: Maria de Fátima Mata-Mouros, 20.

solução passa pela consideração da norma do art. 237º, n.º 1, da CRP, isto é, pelo condicionamento ou compressão pelo legislador da autonomia, mas apenas “*quando um interesse público de âmbito nacional o justificar e desde que respeite o núcleo incompressível da autonomia*”<sup>271</sup>.

Em conclusão, sustentamos que o equilíbrio entre os diferentes interesses que envolvem a Administração deve ser almejado não só através do cumprimento dos princípios constitucionais da descentralização e da subsidiariedade, tendo a tutela administrativa o papel de garantir a legalidade da atuação das autarquias e, conseqüentemente, a unidade da ação administrativa; mas também através do incentivo a um modelo de parceria entre Estado e autarquias locais, quer através de relações de coordenação, quer através de relações de cooperação. Em todo o caso, a articulação entre a unidade nacional e a autonomia local deve realizar-se através do princípio da eficiência máxima<sup>272</sup>, isto é, da procura das soluções mais adequadas e aptas à realização dos interesses em confronto.

#### **4. Controlo de legalidade e *numerus clausus***

Na relação de tutela administrativa entre Estado e autarquias locais, os poderes do órgão tutelar (*in casu, o governo*) limitam-se a um controlo de legalidade, precisamente para preservar e garantir a autonomia dos entes tutelados<sup>273</sup>. Por conseguinte, o mérito ou conveniência da atuação dos órgãos autárquicos deve ser apreciado pelo “*eleitorado ou internamente (v.g. oficiosamente ou sob petição, reclamação ou recurso hierárquico impróprio deduzidos pelos interessados)*”<sup>274</sup>.

A limitação da tutela sobre as autarquias locais a um controlo de legalidade encontra-se no n.º 1 do art. 242º da CRP, que apenas permite ao órgão tutelar a

---

<sup>271</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 494/2015, Processo: 1129/14, 20.

<sup>272</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., pp. 111 e 112.

<sup>273</sup> CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 497. GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., pp. 436 e 437. PORTOCARRERO, Marta, “Tutela administrativa e Responsabilidade” (coord.), cit., p. 210.

<sup>274</sup> GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 436.

“verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos”. No entanto, o conceito de lei presente nesta norma possui um sentido amplo, abrangendo o cumprimento não só de “leis no sentido formal de atos legislativos” (art. 112º, n.º 1 CRP), mas também de “regulamentos governamentais, regulamentos da União Europeia, normas de Direito Internacional e normas editadas pelas próprias autarquias”<sup>275</sup>. O objeto do controlo exercido pelas entidades tutelares compreende atos, regulamentos, contratos administrativos e de direito privado<sup>276</sup>, bem como omissões juridicamente relevantes imputadas aos órgãos autárquicos<sup>277</sup>. Incluem-se ainda no controlo tutelar os próprios atos tutelares sobre as empresas municipais (e omissões relevantes) exercidos pelo Estado e Regiões Autónomas<sup>278</sup>.

Por outro lado, a norma constitucional supramencionada determina que as medidas de tutela sejam aquelas que a lei expressamente preveja, resultando do disposto um *numerus clausus*. A previsão legal das medidas tutelares e a determinação de forma densa e objetiva dos termos da sua aplicação atestam a observância do princípio da tipicidade ou determinabilidade legal das medidas tutelares<sup>279</sup>, evitando-se situações de privilégio ou discriminação de acordo com a afeição ou desafeição política entre governo e órgãos autárquicos<sup>280</sup>. Entre nós, vigora a conceção clássica de que a intervenção tutelar não se presume<sup>281</sup>, tendo a lei o papel de definir o seu âmbito de aplicação e as condições do seu exercício<sup>282</sup>. No mesmo sentido, a doutrina clássica francesa concebe a regra “*Pas de*

---

<sup>275</sup> CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, cit. p. 747. CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, cit., p. 154. GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 437.

<sup>276</sup> Excluindo os contratos administrativos do âmbito de controlo da tutela administrativa. ALEXANDRINO, José Melo, “Direito das Autarquias Locais”, cit., p. 272.

<sup>277</sup> GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p.437.

<sup>278</sup> GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p.437.

<sup>279</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 877.

<sup>280</sup> CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, cit., p. 747.

<sup>281</sup> MACHADO, João Baptista, *Participação e descentralização...*, cit., p. 21. FONSECA, Isabel Celeste M., “A intervenção do Estado nas Autarquias Locais: comedida ou sem medida(s)?”, in MONTE, Mário João Ferreira; ROCHA, Joaquim Freitas da; SILVA, Joana Aguiar e; FERNANDEZ, Elisabeth (org.), *Estudo em Comemoração dos 20 Anos da Escola de Direito da Universidade do Minho*, Coimbra Editora, 2014, p. 339 (em especial, nota 2). Em sentido contrário, parte da doutrina alemã considera que, mesmo na ausência de norma expressa, a tutela se deve presumir, em homenagem ao princípio da legalidade e da unidade da administração. MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 218.

*tutelle sans texte*”, onde se limita o exercício de competências dos órgãos tutelares às formas e condições expressamente previstas em texto<sup>283</sup>. Atribui-se um carácter excecional à intervenção tutelar, definindo-se este poder como um poder essencialmente condicionado<sup>284</sup>. Também no direito espanhol verifica-se a atribuição de um carácter limitado às faculdades de controlo presentes na relação de tutela administrativa, bem como a necessidade de este poder se encontrar expressamente atribuído pelo direito positivo<sup>285</sup>.

Apesar de a CRP deixar ao legislador ordinário a configuração concreta das formas de controlo prosseguidas pelo órgão tutelar, estabelece dois limites a esse controlo: a necessidade de parecer do órgão autárquico quando em causa estejam medidas tutelares restritivas da autonomia local (art. 242º, n.º 2) e a aplicação da sanção de dissolução do órgão autárquico apenas perante ações ou omissões ilegais graves (art. 242º, n.º 3).

## **5. Modalidades de Tutela**

### ***5.1. Tutela Inspetiva***

No RJTA encontramos a regulamentação da primeira modalidade de tutela: *a tutela inspetiva*. Esta consiste na realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias (art. 3º), pelos serviços inspetivos do governo (art. 6º)<sup>286</sup>.

As inspeções são realizadas, regularmente, pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com base no seu Plano Anual de Atividades, aprovado pelo Ministro das Finanças<sup>287</sup>. Já os

---

<sup>282</sup> FAUSTO DE QUADROS, Canuto Joaquim, “Anotação ao acórdão da 1ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 19 de julho de 1979”, in Revista da Ordem dos Advogados, Ano 41, Vol. III, setembro/dezembro de 1981, p. 767. SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 229. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 736.

<sup>283</sup> REGOURD, Serge, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, cit., pp. 92 a 96.

<sup>284</sup> REGOURD, Serge, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, cit., p. 96. FLAMME, Maurice-André, *Droit Administratif*, Tome Premier, Bruylant Bruxelles, 1989, p. 121.

<sup>285</sup> ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, 3ª edição, Editorial Tecnos, Madrid, 1968, pp. 152 e 153.

<sup>286</sup> CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 410

<sup>287</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 917.

procedimentos de inquérito resultam das ações de inspeção ou de “*fundada denúncia apresentada por quaisquer pessoas singulares ou colectivas*” (art. 3º, n.º 2, alínea b). As sindicâncias têm apenas lugar perante “*sérios indícios de ilegalidades de actos de órgãos e serviços que, pelo seu volume e gravidade, não devam ser averiguados no âmbito de inquérito*” (art. 3º, n.º 2, alínea c). Quer os inquéritos, quer as sindicâncias, são determinados pelo Ministério das Finanças, tendo por base uma proposta da IGF ou uma denúncia de particulares ou de outros órgãos da Administração Pública<sup>288</sup>.

Esta modalidade de tutela possui uma dimensão instrumental de recolha de dados, factos e indícios através de operações materiais, que se traduzem na análise de documentos e na procura de informações<sup>289</sup>. Note-se que a inspeção da atividade do ente tutelado ocorre a título póstumo, isto é, permite-se apenas a análise do produto do exercício do ente tutelado (e não da sua competência dispositiva)<sup>290</sup>. Trata-se, portanto, de um poder de fiscalização do governo<sup>291</sup>, através do qual exerce o controlo sobre a legalidade da atividade das autarquias e que poderá dar azo à propositura de uma ação de perda de mandato ou dissolução do órgão autárquico<sup>292</sup>. Esta forma de tutela administrativa é a mais consensual entre a doutrina, no entanto, são admitidas outras modalidades<sup>293</sup>.

---

<sup>288</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 917. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 544

<sup>289</sup> LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 772.

<sup>290</sup> LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., pp. 772 e 773.

<sup>291</sup> PORTOCARRERO, Marta, “Tutela administrativa e Responsabilidade” (coord.), cit., p. 210.

<sup>292</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 545. GONÇALVES, Pedro Costa, *O Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa...*, cit., pp. 24 e ss.

<sup>293</sup> GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 440. MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 585. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 735. GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 877. OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo...*, cit., p. 804. SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 233. JORDÃO, Carlos Alberto R. de Carvalho, *Tutela administrativa dos governos das regiões autónomas sobre as autarquias locais*, Livraria Cruz, Braga, 1980, p. 10. MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 215.



## 5.2. Tutela Integrativa

A segunda modalidade é a *tutela integrativa*<sup>294,295</sup>. Esta consiste na prática de atos tutelares de autorização ou aprovação<sup>296</sup>, que têm lugar, respectivamente, em momento anterior ou posterior à prática de atos pelos entes tutelados<sup>297</sup>. No primeiro caso, a autorização do órgão tutelar manifesta uma condição de validade do ato a praticar pela entidade tutelada, sendo a sua inobservância uma ilegalidade sanável<sup>298</sup>. No segundo caso, a figura da aprovação é condição de eficácia do ato praticado pela entidade tutelar, sendo que a inexistência desta aprovação faz surgir uma ilegalidade não sanável. As diferentes consequências resultantes do incumprimento, consoante estejamos perante a inobservância de uma ou outra dimensão temporal desta modalidade, resultam numa intervenção do órgão tutelar mais intensa perante a necessidade de aprovação do ato do órgão tutelado<sup>299</sup>.

---

<sup>294</sup> Admitindo a tutela integrativa, Acórdão do STA, de 25 de novembro de 1982, Processo: 017645, 1ª Secção do CA, Relator: Girão Cardoso. Mas também: OLIVEIRA, Fernanda Paula, FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, cit., p. 94. OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo...*, cit., pp. 806 e ss. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 732 a 735. SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 233. GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 440.

<sup>295</sup> Também designada por “tutela corretiva”: CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 231. LIMA, António Pires de, *A tutela administrativa nas autarquias locais*, cit., p. 55. Diversamente, Cândido de Oliveira chama de “tutela corretiva” o que designaremos de “tutela desintegrativa”. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 239.

<sup>296</sup> No âmbito da figura da aprovação, surge também o mecanismo de “veto”, em que a entidade tutelar tem o poder de se opor à execução do ato comunicado pela entidade tutelada. Após a comunicação e um período temporal sem que haja veto, este valerá como aprovação. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 733. SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 232.

<sup>297</sup> Tanto a autorização como a aprovação pelo órgão tutelar podem ser “*expressas ou tácitas; totais ou parciais; e puras, condicionais ou a termo*”. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 733. Neste sentido, SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 232. LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., pp. 777 e 778. André Folque salienta, no entanto, que o poder do órgão tutelar não lhe permite estipular termo, condição ou modo ao ato autorizando ou aprovando, mas somente fazer depender o deferimento da autorização ou aprovação da verificação de uma condição. Neste caso, existe uma auto-vinculação do órgão tutelar, sem lesão para a autonomia do ente tutelado. André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 369 e 415.

<sup>298</sup> A consequência jurídica da falta de autorização é a anulabilidade, pelo que o ato poderá consolidar-se na ordem jurídica decorrido o prazo de impugnação.

<sup>299</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 732 e 735. LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 777.

Mesmo que se aceite a verificação de um condicionamento jurídico ou a diminuição do poder de decisão das autarquias<sup>300</sup>, a verdade é que a sua autonomia se encontra salvaguardada, dado que a entidade tutelar nunca poderá modificar o conteúdo do ato do ente tutelado e, assim, substituir-se a este último<sup>301</sup>. Quer a autorização, quer a aprovação, apenas se destinam a concluir pela conformidade legal do ato autorizando ou aprovando<sup>302</sup>.

É hoje pacífico que estamos perante dois atos autónomos<sup>303</sup>. Na tutela integrativa *a priori*, a perfeição jurídica do ato do ente tutelado depende de autorização do órgão tutelar. A competência para tutelar é, assim, “*condição objetiva do exercício de competência dispositiva primária*” do órgão tutelado, pelo que a eventual invalidade de que padeça o ato de autorização será, em princípio, imputada no ato autorizando (no entanto, o inverso não se verifica, isto é, a invalidade do ato autorizando não se pode imputar ao ato de autorização)<sup>304</sup>. Na tutela integrativa *a posteriori*, a aprovação incidirá sobre um ato administrativo válido. Neste caso, a imputação de vícios ocorre de forma autónoma<sup>305</sup>.

Apesar de a doutrina admitir a vigência desta modalidade de tutela, há quem considere que esta se encontra em vias de extinção<sup>306</sup>. Por seu turno, há quem apenas aceite uma tutela integrativa *a posteriori*<sup>307</sup>.

---

<sup>300</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 880.

<sup>301</sup> André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 369 e ss e 423. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 734. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 232, nota 1. SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 232. ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teria Geral do Direito Administrativo*, 7ª edição, atualizada e ampliada, Almedina, Coimbra, 2021, pp. 66 e 67. JORDÃO, Carlos Alberto R. de Carvalho, *Tutela administrativa dos governos das regiões autónomas...*, cit., p. 10.

<sup>302</sup> André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 369.

<sup>303</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 734. LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., pp. 774 e 775. FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 411.

<sup>304</sup> LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 776. FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 411.

<sup>305</sup> LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 776. FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 411.

<sup>306</sup> FOLQUE, André, “Indisciplina normativa na tutela das autarquias”, cit., pp. 44 e ss. PORTOCARRERO, Marta, “Tutela administrativa e Responsabilidade” (coord.), cit., pp. 213 e 214.

<sup>307</sup> LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 789. Sérulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 499.

### 5.2.1. Medidas tutelares integrativas

Um exemplo prático de tutela integrativa é faculdade de ratificação de um plano diretor municipal (PDM) pelo governo, nos termos do art. 91º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT). A pedido do órgão municipal responsável pela elaboração do PDM (a câmara municipal), o governo pode, excecionalmente, ratificar alguma ou algumas disposições de um plano municipal ou intermunicipal que estariam, a princípio, desconformes a um programa setorial, especial ou regional (art. 91º, n.º 2). Em caso de ratificação, terá de se atualizar a disciplina vigente no programa, através da revogação ou alteração de normas constantes no programa (art. 91º, n.º 1). Em todo o caso, a decisão de ratificação das disposições incompatíveis ou desconformes partirá sempre de uma valoração de interesses, tendo o governo o poder de recusar total ou parcialmente a ratificação e exigir as alterações necessárias à reposição da conformidade do PDM, sujeitando-o a nova aprovação pela respetiva assembleia municipal (art. 91º, n.º 5).

Esta ratificação é ilustrativa da progressiva atribuição de responsabilidade aos municípios na área do planeamento e gestão urbanística e do carácter excecional da intervenção governamental, uma vez que se limita apenas aos PDM<sup>308</sup>.

Já no que concerne à emissão de um parecer vinculativo, ao contrário do que perspetiva Pedro Costa Gonçalves<sup>309</sup>, consideramos que tal não consubstancia uma forma de tutela integrativa (mas sim de coordenação procedimental). Como já mencionado, nestes casos, o controlo é exercido sobre a pretensão do particular, objeto do procedimento, e não sobre o ato praticado pelo órgão autárquico<sup>310</sup>. Além disso, diz-nos o art. 91º do CPA que um parecer vinculativo obriga ao seguimento das conclusões proferidas pelo órgão emissor, o que claramente extrapola o âmbito da tutela e ofende a autonomia do ente local.

---

<sup>308</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula (coord.), “40 anos de urbanismo no poder local”, in *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, AEDREL, Braga, 2017, p. 288.

<sup>309</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 880.

<sup>310</sup> Acórdão do STA, de 23 de fevereiro de 1995, Processo: 034478. FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 439. GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., pp. 441 e 442.

A este respeito, pronunciou-se o Tribunal Constitucional pela inconstitucionalidade de uma norma que “*impunha às autarquias locais a necessidade de prévia obtenção de parecer favorável dos membros do Governo responsáveis pelas finanças e pela administração pública para abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações públicas de emprego público por tempo indeterminado*”<sup>311</sup>. Determinou-se que a exigência de um parecer prévio vinculativo corporizava uma forma de ingerência do Governo no mérito das decisões tomadas pelas autarquias, colocando em causa o seu poder de gestão e planeamento dos recursos humanos afetos aos serviços autárquicos, expressão da sua autonomia<sup>312</sup>.

### **5.3. Tutela Sancionatória**

A *tutela sancionatória* consagra o poder de aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detetadas pela entidade tutelada, aquando do exercício da tutela inspetiva<sup>313</sup>. Esta modalidade de tutela administrativa era expressamente reconhecida pelo anterior RJTA. Nele se previa que, em casos determinados, a decisão de perda de mandato cabia “*aos próprios órgãos autárquicos*”<sup>314</sup> e que qualquer órgão autárquico podia “*ser dissolvido pelo Governo*” através de decreto fundamentado<sup>315</sup>. Hoje, o novo RJTA determina, no seu art. 11º, que a aplicação das sanções de perda de mandato e dissolução de órgão autárquico são da competência dos tribunais, mediante ação do Ministério Público.

Esta jurisdicionalização da tutela recebeu fortes críticas de André Folque, que considera inconstitucional a transferência destes poderes para os órgãos judiciais<sup>316</sup>. Na sua ótica, a CRP atribui natureza administrativa à tutela sobre as autarquias locais, reservando

---

<sup>311</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 688/2019, Processo: 323/2019, 1ª Secção Cons., Relatora: Maria de Fátima Mata-Mouros.

<sup>312</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 688/2019, Processo: 323/2019, 13 e ss.

<sup>313</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 732 e 735.

<sup>314</sup> Nos termos do n.º 3 do art. 10º do anterior RJTA (Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro).

<sup>315</sup> Nos termos do art. 13º do anterior RJTA.

<sup>316</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 243 e ss.

aos órgãos tutelares a aplicação de sanções aos eleitos locais. André Folque defende ainda que a existência de conceitos indeterminados e de critérios de interesse público exige uma ponderação administrativa na aplicação de sanções, devendo esta considerar-se um “efeito de autotutela estadual”, destinado a impedir o agravamento de um prejuízo à ordem pública administrativa<sup>317</sup>. Outros autores manifestaram alguma preocupação sobre a crescente intervenção jurisdicional no domínio da tutela administrativa e a eventual supressão deste controlo<sup>318</sup>.

Por maioria de razão, tais críticas parecem-nos desprovidas de concordância. Como identifica Pedro Costa Gonçalves, o Governo manteve uma importante capacidade de iniciativa pré-processual<sup>319</sup>. Após a receção de um relatório de ação inspetiva, o governo deve: a) *arquivar o mesmo*, se dele não resultarem indícios que fundamentem a aplicação de sanções; ou b) *dar início a um subprocedimento contraditório*, se forem encontrados indícios do cometimento de ilegalidades. Neste último caso, após as alegações das partes ou/e a emissão de parecer do órgão deliberativo, o governo decidirá: *arquivar o relatório*, caso as situações em discussão não fundamentem a aplicação de sanções no caso concreto; ou *remetê-lo para o representante do Ministério Público*, caso entenda haver lugar à aplicação judicial de sanções (art. 6º, n.º 3 RJTA). Assim, embora a propositura da ação de perda de mandato ou dissolução do órgão autárquico tenha deixado de pertencer ao governo, não existiu um completo esvaziamento do seu poder de tutela sancionatória<sup>320</sup>.

Por sua vez, Freitas do Amaral entende que não decorre da CRP a existência de uma “reserva de administração (a favor do Governo) no que concerne ao exercício da tutela sancionatória sobre os órgãos autárquicos”, dado que o n.º 2 do art. 242º da CRP

---

<sup>317</sup> FOLQUE, André, “Indisciplina normativa na tutela das autarquias”, cit., pp. 40 e 41.

<sup>318</sup> CASALTA NABAIS, José, “A Autonomia Local: algumas reflexões”, cit., p. 68, nota 135. FONSECA, Isabel Celeste M., “A intervenção do Estado nas Autarquias Locais: comedida ou sem medida(s)?”, cit., p. 342. FANLO LORAS, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomia local*, cit., pp. 326 e 327.

<sup>319</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *O Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa...*, cit., pp. 20, 25 e 26.

<sup>320</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 543. CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 502. SOUSA, Marcelo Rebelo de Sousa nota que a faculdade sancionatória não se confunde “com a propositura de acção ou a interposição de recurso contencioso por entidade tutelar, visando aplicar sanções a entidade tutelada por tribunais”. SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 233.

atribui à lei o papel de definir as formas de atuação tutelar<sup>321</sup>. Alerta ainda para o facto de a legitimidade democrática dos titulares dos órgãos autárquicos exigir “*um controlo independente e imparcial das causas de dissolução do órgão e perda de mandato*”, que, por sua vez, preserva os órgãos e cidadãos eleitos de “*ações persecutórias do Governo relativamente a executivos autárquicos e autarquias de diferente cor política*”<sup>322</sup>.

Também Pedro Lopes perspetiva boas razões para a decisão de jurisdicionalização da tutela sancionatória, reconhecendo um perigo abstrato de uma maior ou menor propensão para a aplicação (ou não) de sanções tutelares em função da “*comunhão ou divergência de cores políticas entre Governo e autarquias*”<sup>323</sup>. Numa outra perspetiva e reconhecendo a autonomia local enquanto técnica de separação de poderes, Sérvulo Correia e Francisco Marques consideram conveniente caber ao poder judicial a aplicação de sanções, atendendo à sua imparcialidade e independência<sup>324</sup>. E, por fim, destacamos o entendimento de Isabel Fonseca e Cláudia Figueiras que consideram a previsão de poderes sancionatórios na esfera do governo uma ofensa à representatividade dos órgãos autárquicos, por esta ser um traço identitário da autonomia local e da própria organização democrática do Estado<sup>325</sup>.

Julgamos, pois, existir razão de ser na mudança legislativa que procedeu à jurisdicionalização da tutela sancionatória.

### 5.3.1. Sanções do RJTA

Quanto ao conteúdo dos art.s 8º e 9º do RJTA, acompanhamos o entendimento de Marta Portocarrero e André Folque quando destacam a imperfeição do regime, ao deixar de fora a violação de normas legais igualmente merecedoras de figurar motivo para a

---

<sup>321</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 543. Acompanhando este entendimento, ALEXANDRINO, José Melo, “Direito das Autarquias Locais”, cit., p. 264.

<sup>322</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pp. 543 e 544.

<sup>323</sup> LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 791.

<sup>324</sup> CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 502.

<sup>325</sup> FONSECA, Isabel Celeste M., “A intervenção do Estado nas Autarquias Locais: comedida ou sem medida(s)?”, cit., p. 343. FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A “delegação de poderes” dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais...”, cit., p. 10.

aplicação de sanções<sup>326</sup>. Um caso que logo se destaca é o incumprimento de normas relativas à proteção contra incêndios, em que a ausência da sua previsão no diploma apenas se compreende pela antiguidade do mesmo. Outro caso será o incumprimento de normas relativas a programas de apoio público que reforcem ou protejam direitos fundamentais.

A aplicação de sanções de perda de mandato e de dissolução do órgão autárquico interfere no “*princípio da participação democrática das populações locais na autogestão dos seus interesses*”<sup>327</sup>, porquanto as mesmas elegem os seus representantes. Por este motivo, o RJTAL tem especial cuidado com a efetivação da responsabilidade dos eleitos. No seu art. 10º, dita que não haja lugar à aplicação de sanções perante causas justificativas ou de exclusão da culpa dos agentes. A leitura deste artigo com a norma do art. 242º, n.º 3, da CRP evidencia a necessidade de um juízo de gravidade que decorra da ponderação dos efeitos negativos que o cometimento de determinada ilegalidade assumiu na integridade do ordenamento jurídico e na confiança dos cidadãos na Administração local e os efeitos negativos da restrição do direito fundamental de exercício do cargo eletivo e do bem constitucional da liberdade de escolha dos eleitores<sup>328</sup>. Não existe, portanto, um automatismo na aplicação de sanções quando em causa estejam situações previstas nos art.s 8º e 9º da RJTA<sup>329</sup>. É necessário que a gravidade e as consequências do caso concreto justifiquem a aplicação da sanção. Por este motivo, o controlo tutelar afigura-se como um controlo objetivo e individual, reportando-se a atos concretos e a entidades determinadas<sup>330</sup>.

Importa, de seguida, refletir sobre a “*responsabilidade jurídico-política*” dos órgãos ou agentes administrativos, decorrente da violação de normas jurídicas, no âmbito da sua

---

<sup>326</sup> PORTOCARRERO, Marta, “Tutela administrativa e Responsabilidade” (coord.), cit., pp. 215 e 216. FOLQUE, André, “Indisciplina normativa na tutela das autarquias”, cit., p. 41.

<sup>327</sup> CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 501. FONSECA, Isabel Celeste M., “A intervenção do Estado nas Autarquias Locais: comedida ou sem medida(s)?”, cit., p. 343. FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A “delegação de poderes” dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais...”, cit., p. 10.

<sup>328</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 428. CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., pp. 500 e 501.

<sup>329</sup> Acórdão do STA, de 21 de maio de 2020, Processo: 069/19.4BEMDL, 1ª Secção, Relatora: Maria do Céu Neves.

<sup>330</sup> FOLQUE, André, “Indisciplina normativa na tutela das autarquias”, cit., p. 37.

administração autárquica<sup>331</sup>. Se é claro que o fundamento da aplicação das sanções de perda de mandato e de dissolução do órgão autárquico possui caráter jurídico, observa-se que a sanção em si possui natureza e alcance político<sup>332</sup>. A quebra de confiança entre a comunidade que elege e os representantes eleitos exige essa responsabilização<sup>333</sup>. Para além de se sancionar o comportamento do membro do órgão autárquico, a verdade é que a aplicação de sanções apresenta consequências políticas para a pessoa ou pessoas que integravam o órgão e cuja atuação fundamentou a perda de mandato ou a dissolução do órgão. Espera-se, por isso, uma atitude de zelo e integridade no desempenho da função administrativa, sob pena de o povo responsabilizar os governantes nas eleições seguintes e traçar um novo rumo de governação<sup>334</sup>.

Não há dúvidas acerca da admissibilidade constitucional da tutela inspetiva e integrativa no nosso ordenamento. Quanto à modalidade da tutela sancionatória exercida sobre as autarquias locais, existe hoje apenas um resquício desta modalidade de tutela decorrente da supramencionada capacidade de iniciativa pré-processual do governo; no entanto, há quem reconheça casos de verdadeira tutela sancionatória noutros diplomas<sup>335</sup>.

---

<sup>331</sup> Esta responsabilidade circunscreve-se aos membros dos órgãos representativos, aos próprios órgãos ou a entidades equiparadas; decorre da ofensa ao direito (e não devido a um controlo de mérito); e, por fim, surge na sequência de um procedimento tutelar. MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., pp. 588 e 589.

<sup>332</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 589. CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 500.

<sup>333</sup> COUTINHO, Elvis, “Princípio da responsabilidade política”, cit., p. 8101.

<sup>334</sup> MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. III, Tomo VII, Coimbra Editora, 2014, p. 82.

<sup>335</sup> Pedro Costa Gonçalves identifica uma verdadeira tutela sancionatória na retenção, por organismos do Estado, “*de verbas que correspondem a receitas municipais ou que seriam transferidas para os municípios*”. A seu ver, estamos perante sanções de natureza tutelar, dirigidas às autarquias, com uma finalidade punitiva. Nos exemplos que alude é possível constatar que a retenção de verbas ocorre por incumprimento de deveres de informação – art. 44º, n.º 2, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAE) – ou de obrigações financeiras – art. 11º, n.º 2, do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e art. 50º do Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM). GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 881 e 882.

Em relação ao incumprimento de deveres de informação, para além da norma mencionada por Pedro Gonçalves, existem outros exemplos que têm por consequência a retenção imediata e automática de uma percentagem das transferências – *vd.* art. 78º, n.ºs 9 e 10, da LFL. O facto de em causa estar o envio de informações, da retenção ser temporária (termina com o cumprimento da obrigação) e das quantias serem devolvidas, leva-nos a crer que possa ser admitida esta retenção por considerarmos não se tratar de uma medida tutelar restritiva da autonomia dos órgãos autárquicos, porquanto a autarquia apenas tem de proceder ao envio dos respetivos documentos em falta. Documentos esses que a autarquia deve sempre elaborar para um exercício responsável e transparente da função administrativa.



No ponto 2 da Parte III, iremos pronunciar-nos sobre outras modalidades de tutela que suscitem maior discussão quanto à sua conformidade constitucional e respetiva admissibilidade.

---

Em relação ao incumprimento de obrigações financeiras, os exemplos referenciados dizem respeito a uma forma coerciva de cumprimento, pelos municípios, de obrigações financeiras decorrentes da adesão a um programa de regularização do pagamento de dívidas (art. 5º do PAEL) ou que se estabeleceram ao abrigo de um contrato de recuperação financeira (art. 23º, n.º 1, do RJRFM). Tendo em conta o contexto de endividamento dessas autarquias, da necessidade de estabilidade das contas públicas, que o propósito dos programas em causa (e outros similares) será o da recuperação financeira das mesmas e que existe uma forte dependência financeira destas em relação ao poder central, entendemos ser aceitável instituir tais medidas. No entanto, temos dúvidas quanto ao seu enquadramento no âmbito da relação tutelar (designadamente, por partirem da celebração de um contrato). No entanto, se, porventura, considerássemos as retenções enquanto medidas tutelares, estas teriam de ser consideradas restritivas da autonomia local (em particular, da autonomia financeira) e padeceriam de inconstitucionalidade, desde logo, por não existir parecer do órgão autárquico (art. 242º, n.º 2, da CRP). Cfr. CASALTA NABAIS, José, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, cit., pp. 29 e 54 a 56.

## PARTE III - A RELAÇÃO JURÍDICA DE TUTELA

### 1. Sujeitos da Tutela

#### *1.1. Entidades tutelares*

A Lei Fundamental institui que a tutela administrativa é exercida pelo governo sobre a *administração autónoma* e sobre a *administração indireta do Estado*<sup>336</sup> (art. 199º, alínea d, *in fine*, da CRP). No entanto, a legislação ordinária estabelece modalidades de tutela inspetiva e integrativa também no sector da *administração independente*<sup>337</sup> e sobre *entidades privadas de interesse público*<sup>338</sup>.

Por sua vez, nas Regiões Autónomas, o exercício de poderes tutelares sobre as autarquias locais compete ao respetivo governo regional – *alínea m) do n.º 1 do art. 227º da CRP*. Na Região Autónoma da Madeira, tal competência encontra-se expressamente prevista no art. 1º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/M, de 27 de abril, e na alínea e) do art. 69º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM)<sup>339</sup>. Na Região Autónoma dos Açores, a referência ao exercício da tutela situa-se na alínea g) do n.º 1 do art. 90º do Estatuto Político-Administrativo da Região

---

<sup>336</sup> Neste caso, a par do poder tutelar, existe ainda na esfera do governo um poder de superintendência, que se traduz na determinação de diretivas e orientações genéricas e abstratas e também da nomeação e exoneração dos titulares dos órgãos superiores das pessoas coletivas superentendidas. Tal como a tutela, também a superintendência corresponde a uma relação interadministrativa, no entanto, esta última cinge-se à relação entre pessoas coletivas públicas. No que respeita aos interesses prosseguidos, na tutela existe uma disjunção de interesses, ao invés do que ocorre na superintendência em que os interesses públicos prosseguidos pelo sujeito passivo pertencem na sua substância ao sujeito ativo. Do lado do sujeito passivo superintendido, existe liberdade na escolha dos meios e formas de atuação, mas não na obtenção dos resultados, ao contrário do que ocorre na tutela em que existe, na esfera do ente tutelado, autonomia na escolha dos meios e na ordenação do resultado. FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 429 e 430. MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., pp. 110 e ss. MEDEIROS, Rui, “Artigo 199º”, cit., pp. 724 e ss.

<sup>337</sup> Neste âmbito, a intervenção tutelar resume-se à solicitação de informações e à carência de aprovação prévia ou autorização prévia em determinados casos com incidência financeira, nos termos dos n.ºs 3 a 5 e 8 do art. 45º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER). Em caso algum, pode o exercício da tutela incidir sobre os poderes funcionais principais destas entidades. LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 785 e 786 (em especial, nota 87).

<sup>338</sup> LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 787.

<sup>339</sup> Lei n.º 13/91, de 5 de junho, na sua versão atualizada.

Autónoma dos Açores (EPARAA)<sup>340</sup>. A atribuição do poder de tutela aos governos regionais sobre as autarquias locais dos seus territórios coaduna-se com a própria autonomia político-administrativa das Regiões<sup>341</sup>. Nelas se instituíram órgãos de governo próprio com poderes substancialmente políticos<sup>342</sup>: a Assembleia Legislativa e o respetivo governo regional<sup>343</sup>.

No presente estudo, colocamos enfoque na relação de tutela exercida pelo governo central sobre as autarquias locais. Apesar de até então nos referirmos genericamente ao governo, a tutela sobre as autarquias locais é exercida, em concreto, pelo Ministério das Finanças que, nos termos do n.º 4 do art. 18º da Lei Orgânica do XXIII Governo Constitucional<sup>344</sup> e do art. 2º, alínea h), da Lei Orgânica do Ministério das Finanças<sup>345</sup>, articula a sua ação com o Ministério da Coesão Territorial, membro do Governo responsável pela administração local.

Este órgão tutelar é auxiliado por órgãos e serviços próprios, integrados na administração estadual direta, designadamente pela IGF, que tem nas suas atribuições: a *“instrução dos processos no âmbito da tutela sobre a administração autárquica”* (art. 2º, n.º 3, alínea c, da sua Lei Orgânica<sup>346</sup>); *“estudar e propor medidas que visem uma maior eficiência do exercício da tutela sobre as autarquias locais”* (alínea e); e *“analisar as queixas, denúncias, participações e exposições respeitantes à atividade desenvolvida pelas entidades tuteladas, propondo, quando necessário, a adoção das medidas tutelares adequadas”* (alínea i).

---

<sup>340</sup> Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, na sua versão atualizada.

<sup>341</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 588. MIRANDA, Jorge, “Artigo 6º”, cit., pp. 105 e ss.

<sup>342</sup> MIRANDA, Jorge, “Artigo 6º”, cit., pp. 105 e 107.

<sup>343</sup> Com redações similares, o art. 55º do EPARAM e art. 76º do EPARAA caracterizam o governo regional como o *órgão executivo de condução da política regional* e o *órgão superior da administração regional*.

<sup>344</sup> Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio.

<sup>345</sup> Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro.

<sup>346</sup> Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.

Note-se que, até à sua extinção em 2011 e respetiva transferência de competências para outras entidades da Administração Pública<sup>347</sup>, os governadores civis (que representavam o governo central em cada distrito) possuíam poderes de tutela na área do respetivo distrito, no termos do art. 291º da CRP. Futuramente, caso as regiões administrativas venham a ser instituídas e seja criada a figura do “representante do governo” (art. 262º da CRP), este exercerá poderes de tutela administrativa sobre as autarquias locais existentes na região para qual for nomeado. Ressalva-se, no entanto, que a transferência de todos os poderes de tutela pode revelar-se inconveniente, por razões de eficiência e imparcialidade<sup>348</sup>.

Por fim, devemos destacar a intervenção de outras entidades da administração central, mobilizadas dentro da relação tutelar e cujo papel será analisado no ponto 2.3. desta Parte III. São exemplo: a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) que, na prossecução das suas atribuições<sup>349</sup>, permite a análise de informações enviadas pelas autarquias e o controlo da sua conformidade legal, e a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) que realiza ações de auditoria e controlo nas áreas do ambiente, do ordenamento do território e da conservação da natureza<sup>350</sup>.

## ***1.2. Autarquias e entidades equiparadas***

No art. 1º do RJTA é definido o âmbito de aplicação deste regime, sendo a tutela administrativa exercida sobre as autarquias locais (do continente e das Regiões Autónomas<sup>351</sup>) e sobre entidades equiparadas. No n.º 2 do art. 1º, esclarece-se que, para

---

<sup>347</sup> Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro. Segundo Cândido de Oliveira, esta extinção coloca “*sérias dúvidas de constitucionalidade*”. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 239.

<sup>348</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo; SILVA, Jorge, *Estudo Aprofundado sobre a Problemática da Regionalização*, cit., pp. 266 e ss.

<sup>349</sup> Art. 2º do Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de janeiro.

<sup>350</sup> Art. 2º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, e art. 131º do RJGT.

<sup>351</sup> O art. 16º do RJTA determina que as suas normas se aplicam “às Regiões Autónomas, sem prejuízo da publicação de diploma que defina os órgãos competentes para o exercício da tutela administrativa”. Apenas

efeitos de aplicação do diploma, são consideradas entidades equiparadas: as *áreas metropolitanas*, as *assembleias distritais* e as *associações de municípios de direito público*.

A antiguidade do diploma denota alguma desatualização face à evolução do ordenamento jurídico. Com efeito, importa referir que as áreas metropolitanas e as assembleias distritais permaneceram na ordem jurídica, embora o seu regime se encontre hoje regulado, respetivamente, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 36/2014, de 26 de junho. Já as associações de municípios de direito público, com a publicação da Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, tiveram de adaptar os seus estatutos, constituindo-se como *comunidades intermunicipais* (de fins gerais) ou *associações de municípios de fins específicos*. Este diploma permaneceu em vigor até ser revogado pela Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, e hoje é a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico do associativismo autárquico. Assim, à luz do quadro legal vigente, os municípios podem constituir *associações de fins específicos* (art.s 108º a 110º do RJAL)<sup>352</sup> ou integrar uma *comunidade intermunicipal* (art.s 79º-A a 107º)<sup>353</sup>.

Nesta matéria, realçam-se três notas: 1) Apesar de o RJAL apenas fazer referências às associações de freguesias de fins específicos, a vigência da Lei n.º 175/99, de 21 de setembro, que estabelece o regime jurídico comum das *associações de freguesias de direito público* (RJAFDP), permite-nos concluir pela sua existência e sujeição à tutela administrativa exercida pelo governo<sup>354</sup>; 2) ainda que não subsista base legal que permita a existência de *associações de municípios de direito público* nas Regiões Autónomas, estas mantêm funções, como mencionado no ponto 3.2 da Parte II. Embora se compreenda que o regime instituído, no continente, para as comunidades intermunicipais não pudesse vigorar

---

a Região Autónoma da Madeira publicou o diploma de adaptação: o Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/M, de 27 de abril.

<sup>352</sup> Pedro Cruz e Silva defende que “*tais associações só devem constituir-se após ser identificado um interesse específico supramunicipal – turismo, feiras, criação de parques industriais, proteção e divulgação de produtos regionais – que não possa ser defendido (ou que não possa ser defendido tão eficazmente) através da «associação de municípios de fins múltiplos»*”, sob pena de se acumularem, na mesma porção territorial, órgãos com competências executivas e se sobreponem entidades com idêntico objeto e incumbências. CRUZ E SILVA, Pedro, “Redefinição do Mapa Local Vs. Cooperação Interadministrativa em Portugal”, cit., p. 243.

<sup>353</sup> A constituição de uma comunidade intermunicipal está dependente da integração de um número mínimo de 5 municípios e de um total de população igual ou superior a 85.000 habitantes – art. 80º, n.º 5, do RJAL.

<sup>354</sup> Nos termos do art. 16º do RJAFDP, “*A associação de freguesias está sujeita à tutela administrativa, nos mesmos termos que as autarquias locais*”.

tal e qual nos arquipélagos, a verdade é que não se percebe porque o legislador não ressalvou a existência deste tipo de associações nas Regiões Autónomas; 3) segundo Jorge Miranda, as áreas metropolitanas são consideradas autarquias de existência facultativa (art. 236º, n.º 3, da CRP), pelo que estariam, de todo o modo, ligadas ao governo central por uma relação de tutela.

Diante do que foi exposto, entende-se que a tutela administrativa é exercida, no continente, pelo governo central, sobre as *autarquias locais, áreas metropolitanas, assembleias distritais, comunidades intermunicipais, associações de freguesias e de municípios de fins específicos* (art. 1º do RJTA e art.s 64º e 63º, n.º 2, do RJAL) e ainda sobre as *associações de freguesias de direito público* (Lei n.º 175/99, de 21 de setembro). Já, nas Regiões Autónomas, o governo regional exerce a tutela administrativa sobre as suas *autarquias locais, associações de municípios de direito público* (embora estas não possuam existência legal), *associações de freguesias de direito público* e *associações de freguesias e de municípios de fins específicos* (art. 16º do RJTA e art. 138º do RJAL).

## **2. A extensão do Poder Tutelar**

Quanto à tutela inspetiva e integrativa, admitimos sem reservas a sua vigência no ordenamento jurídico português. Já em relação a outras modalidades de tutela sobre as autarquias locais, é necessário ponderar a sua conformidade constitucional e respetiva admissibilidade.

### ***2.1. Tutela desintegrativa e substitutiva***

#### ***2.1.1. Tutela Desintegrativa***

A tutela desintegrativa consiste no poder de cessar, circunscrever ou destruir efeitos jurídicos do ato primário praticado pelo ente tutelado<sup>355</sup>. Esta tutela subdivide-se no poder

---

<sup>355</sup> LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 779.

de revogar atos administrativos, com fundamento na sua inconveniência ou demérito; ou de anular atos administrativos, com fundamento na sua invalidade (cfr. art. 165º do CPA). A admissibilidade constitucional destes poderes, no âmbito da tutela administrativa sobre as autarquias, suscita alguma divergência doutrinal<sup>356</sup>.

No caso da *tutela revogatória*, é pacífico que a mesma não merece acolhimento, uma vez que o seu exercício representaria uma ingerência governamental no mérito das decisões das autarquias e, conseqüentemente, uma violação da norma constitucional que impõe um controlo de legalidade pelo órgão tutelar<sup>357</sup>. Assim, qualquer intervenção governamental sobre as autarquias, no âmbito dos seus poderes tutelares, terá de ter por base razões de legalidade.

Na *tutela anulatória* está em causa a possibilidade de destruição dos efeitos de atos administrativos autárquicos inválidos pelo órgão tutelar. No sentido de recusar a existência de poderes tutelares anulatórios sobre as autarquias, encontramos autores como Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>358</sup>, Paulo Otero<sup>359</sup>, Marcelo Rebelo de Sousa<sup>360</sup> e Freitas do Amaral. Este último salienta que a anulação de atos ilegais praticados pelas autarquias cabe aos tribunais, podendo a iniciativa partir do governo através da comunicação ao Ministério Público<sup>361</sup>, nos termos regulamentados no RJTA. Distintamente, Pedro Gonçalves admite não existir uma proibição constitucional de anulação de atos administrativos ilegais das autarquias locais pelo governo<sup>362</sup>, embora reconheça não existir atualmente previsão legal desta forma de tutela<sup>363</sup>.

---

<sup>356</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 586, nota 128.

<sup>357</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 585. GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 440. CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 502. FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 365. OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo...*, cit., p. 806. FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A “delegação de poderes” dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais...”, cit., p. 9. CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 502.

<sup>358</sup> CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, cit., p. 746.

<sup>359</sup> OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo...*, cit., pp. 805 e 806.

<sup>360</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 233.

<sup>361</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 735.

<sup>362</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *O Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa...*, cit., p. 9;

<sup>363</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 871.

Já Maria da Glória Garcia e André Folque consideram que, apenas quando em causa está a declaração da nulidade de um ato administrativo, seria aceitável, *de jure condendo*, o recurso tutelar desse ato para o órgão tutelar, uma vez que o governo pode dela conhecer, conforme disposto no n.º 2 do art. 162º do CPA<sup>364</sup>. André Folque estende ainda a eventual admissibilidade deste recurso a atos caducados<sup>365</sup>.

No entanto, importa considerar que os autores sustentavam as suas posições ao abrigo do regime estabelecido no anterior CPA, que determinava que a nulidade de um ato poderia ser declarada por qualquer órgão administrativo – art. 134º, n.º 2 (revogado) – e que os atos nulos não eram suscetíveis de ratificação, reforma e conversão – art. 137, n.º 1 (revogado). Sendo o ato nulo improdutivo e insanável, não existiria, em princípio, qualquer ofensa ao núcleo essencial da autonomia local, pelo que poderia sustentar-se a admissibilidade desta modalidade de tutela quanto a atos vinculados<sup>366</sup>.

Hoje, o atual CPA apenas confere a faculdade de declaração da nulidade de um ato aos tribunais e aos órgãos administrativos competentes para a anulação – art. 162º, n.º 2. Concomitantemente, permite que os atos nulos possam ser objeto de reforma ou conversão – art. 164º, n.º 2. Com a atualização do regime previsto no CPA, parece-nos ser de afastar qualquer tutela anulatória sobre as autarquias locais, reservando esse papel para os tribunais.

### 2.1.2. Tutela Substitutiva

A *tutela substitutiva* compreende o poder de um órgão tutelar suprir as omissões das entidades tuteladas através da prática, em substituição destas, de atos legalmente devidos<sup>367</sup>.

---

<sup>364</sup> GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 440.

<sup>365</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 378.

<sup>366</sup> Tendo em conta os limites definidos no art. 242º, n.º 1 CRP, parece constitucionalmente vedada a apreciação, pelo órgão tutelar, de um ato administrativo praticado ao abrigo de uma certa margem de discricionariedade. LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 792. FONSECA, Isabel Celeste M., “A intervenção do Estado nas Autarquias Locais: comedida ou sem medida(s)?”, cit., p. 343. CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 502.

<sup>367</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 734.



Embora com diferentes configurações, esta modalidade encontra espaço no ordenamento jurídico inglês, espanhol, italiano e francês<sup>368</sup>. Em Portugal, a maioria dos autores entende que a consagração de uma tutela substitutiva ofenderia o princípio da autonomia local e, por isso, repudiam a consagração de poderes tutelares de substituição sobre as autarquias<sup>369</sup>. No entanto, existe alguma controvérsia nesta matéria<sup>370</sup>. Freitas do Amaral apenas admite tais poderes se, excecionalmente, a Constituição vier a permiti-los em casos bem determinados<sup>371</sup>. Já Ana Raquel Moniz entende que o legislador poderia ou deveria ter encontrado uma solução entre a tutela meramente inspetiva e a tutela substitutiva<sup>372</sup>.

A favor da admissibilidade constitucional de poderes substitutivos, em casos excepcionais, posicionam-se alguns autores, entre eles, Cândido de Oliveira, André Folque e Paulo Otero<sup>373</sup> e Marta Portocarrero<sup>374</sup>.

A posição do primeiro autor surge após o Tribunal Constitucional declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de normas legais que permitiam a retenção de verbas municipais pelo governo para efetuar pagamentos a terceiros (no caso, a retenção de verbas dos municípios com vista o pagamento de dívidas à EDP, na altura empresa pública)<sup>375</sup>. Na anotação ao acórdão, Cândido de Oliveira começa por louvar a não utilização, pelo Tribunal, da argumentação, não raramente acolhida pela jurisprudência

---

<sup>368</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 381 e 382. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, “A lei da tutela: a perda de mandato”, in *Separata de Cadernos de Estudos Municipais*, Vol. 4/6, novembro de 1995/ dezembro de 1996, pp. 34 a 43.

<sup>369</sup> CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, cit., p. 746. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 735. SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 233. ALEXANDRINO, José Melo, “Direito das Autarquias Locais”, cit., p. 269. OLIVEIRA, Fernanda Paula, FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, cit., p. 94. MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 585. LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 793.

<sup>370</sup> GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 440. LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, cit., p. 793.

<sup>371</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 735.

<sup>372</sup> MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, cit., p. 587.

<sup>373</sup> O autor reconhece que, em situações de inércia indevida dos entes locais, é admissível mecanismos de intervenção substitutiva, estabelecidos de forma temporária e excecional. OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo...*, cit., pp. 804 a 807.

<sup>374</sup> PORTOCARRERO, Marta, “Tutela administrativa e Responsabilidade” (coord.), cit., p. 216.

<sup>375</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 260/98, Processo: 418/93, Plenário Cons., Relator: José de Sousa e Brito.

em matéria de urbanismo, de que uma intervenção governamental deste género consubstancia o exercício de poderes próprios do governo com vista à satisfação de interesses públicos (paralelos aos poderes de tutela administrativa)<sup>376</sup>. Embora o autor e o Tribunal considerem estar-se perante o exercício de uma tutela substitutiva, divergem quanto à sua admissibilidade.

O Acórdão nega a admissibilidade constitucional da tutela substitutiva<sup>377</sup>, apoiando-se numa interpretação restritiva do art. 242º da CRP e concluindo que “*deve considerar-se que a tutela substitutiva de legalidade está afastada pelo n.º 1 do mesmo artigo*”<sup>378</sup>. Por seu turno, Cândido de Oliveira considera que este afastamento se apoia numa interpretação literal da palavra “verificação” presente no mencionado artigo e nos exemplos de supressão da tutela administrativa ocorridos, em Portugal, com a 1ª República e na legislação francesa em 1982<sup>379</sup>. Repudiando a retórica utilizada no Acórdão, Cândido de Oliveira defende que não há razão para excluir a tutela substitutiva, considerando-a ainda uma forma de verificação da lei, enquanto resultado de uma adequada interpretação do art. 242º<sup>380</sup>. O autor reflete, no entanto, que esta deve apenas ter lugar para suprir certas omissões por parte das autarquias e, devido ao perigo de inferiorização das autarquias perante a determinação definitiva do que é ou não legal pela administração estadual, concebe um direito de recurso de tais medidas, também com fundamento no art. 11º da CEAL<sup>381, 382</sup>.

---

<sup>376</sup> Cândido de Oliveira crítica tal argumentação, considerando ter por efeito “*deixar mais desprotegida a autarquia local intervencionada, pois não pode invocar, contra o Governo, os vícios de um acto de tutela ilegal*”. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, “A EDP, os municípios e o Governo. Tutela administrativa - Reserva de Jurisdição”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 9, maio/junho de 1998, pp. 21 a 23.

<sup>377</sup> Destacam-se os votos vencidos do Cons. Nunes de Almeida, que pareceu concordar com qualquer modalidade de tutela, desde que limitada a uma tutela de legalidade, que vise a reintegração do direito objetivo e que não permita qualquer discricionariedade por parte do órgão tutelar; e do Cons. Cardoso da Costa, que considerou, no caso concreto, não se estar perante uma forma de tutela substitutiva.

<sup>378</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 260/98, Processo: 418/93, 8.

<sup>379</sup> CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, “A EDP, os municípios e o Governo. Tutela administrativa - Reserva de Jurisdição”, cit., p. 23.

<sup>380</sup> CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, “A EDP, os municípios e o Governo. Tutela administrativa - Reserva de Jurisdição”, cit., pp. 22 e 23.

<sup>381</sup> CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 241.

<sup>382</sup> O art. 11º da CEAL dita que “*As autarquias locais devem ter o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na legislação interna.*”.

Também André Folque aceita a existência de medidas tutelares substitutivas, em certos casos e com certas limitações<sup>383</sup>. Em primeiro lugar, o autor distingue esta modalidade da tutela revogatória, onde a competência dispositiva do órgão autárquico é afetada pela reapreciação do objeto do ato em causa pelo órgão tutelar<sup>384</sup>. Por seu turno, na tutela substitutiva, em virtude da omissão verificada, não existe um ato ou decisão a destruir. A seu ver, uma medida substitutiva pode ser admitida perante a omissão de atos devidos ou operações materiais que envolvam poderes vinculados e que se traduzem numa renúncia ao exercício de competência ou, em último caso, à escolha do momento de agir<sup>385</sup>. Note-se, no entanto, que André Folque restringe a previsão e aplicação destas medidas à obediência do princípio da necessidade e desenha o seu campo de aplicação no âmbito de direitos fundamentais, atribuindo a estas medidas uma função garantística<sup>386</sup>.

Pedro Gonçalves reconhece dificuldades constitucionais na previsão de medidas tutelares substitutivas; todavia, considera que a CRP não afasta esta modalidade de tutela quando, desse modo, o Estado age no “*estrito cumprimento de obrigações legais*”<sup>387</sup>. Também Sérvulo Correia e Francisco Marques não excluem a consagração de poderes substitutivos em casos “*de violação manifesta e grave de normas que respeitem a interesses fundamentais que também caibam ao Estado prosseguir e que sejam expressão de valores essenciais inerentes à comunidade política*” e que sejam justificáveis através de um juízo de proporcionalidade<sup>388</sup>.

Compreendemos que a existência de omissões juridicamente relevantes, por parte das autarquias, que causem prejuízos e ofensas a direitos fundamentais dos cidadãos reclamem uma intervenção célere e eficiente, conforme o grau de lesão ou potencial lesão de bens jurídicos em causa. Nesse sentido, concordamos que seria possível a instituição de uma tutela substitutiva em determinados casos e condições (designadamente, existir uma

---

<sup>383</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 378 e ss.

<sup>384</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 383 e 384.

<sup>385</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., pp. 383 a 385.

<sup>386</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 386.

<sup>387</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 881.

<sup>388</sup> CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 503.

prévia interpelação ao órgão municipal para que pratique o ato devido). No entanto, parece-nos que, nos termos atuais, a Constituição não permite esta modalidade de tutela<sup>389</sup>, pelo que seria necessária uma revisão constitucional e, posteriormente, a regulamentação desta forma de tutela, de modo a prevenir-se eventuais violações à autonomia local.

## ***2.2. Modalidades especiais de Tutela***

Neste ponto, interrogamo-nos sobre a configuração de outras formas de tutela, cujos poderes não integram as tradicionais modalidades.

### ***2.2.1. Deveres de informação***

Pedro Costa Gonçalves conduz ao conceito de “*tutela de acompanhamento*” os poderes derivados da “*imposição legal aos municípios de deveres de informação ao governo*”<sup>390</sup>. A verdade é que tais obrigações se enquadram, frequentemente, num controlo da situação financeira das autarquias e traduzem uma preocupação com a sustentabilidade das contas públicas. O forte endividamento e rutura financeira do Estado português<sup>391</sup> e,

---

<sup>389</sup> Apesar de a LFL estabelecer um “princípio de tutela inspetiva” entre Estado e autarquias (art. 13º), encontramos no seu art. 60º, n.º 2, uma norma que permite ao Estado reter verbas orçamentais, quando exista incumprimento do plano de saneamento financeiro pelo município, com a finalidade de proceder ao pagamento de dívidas a terceiros, assemelhando-se esta medida a uma tutela substitutiva. Ora, no nosso entendimento, apenas fará sentido admitir uma tutela substitutiva quando em causa esteja a proteção de direitos fundamentais dos cidadãos e não direitos económicos de terceiros. Assim, tendemos a duvidar, mais uma vez do seu enquadramento no âmbito da relação tutelar, dado que, à semelhança dos exemplos referenciados por Pedro Costa Gonçalves, a propósito de uma tutela sancionatória, esta medida enquadra-se num contexto de endividamento do município e tem lugar após a celebração de um contrato de empréstimo que obriga à execução de um plano de saneamento (art. 5º, n.º 4, da LFL). GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 881. GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 439. Ainda mais problemática nos afigura a instituição de uma adesão obrigatória a um mecanismo de recuperação financeira (vd. art 57º, n.º 2, da LFL e art. 23º, n.º1, do RJRFM), conformada numa relação de tutela.

<sup>390</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 879.

<sup>391</sup> Nos documentos disponibilizados pelo XIX Governo Constitucional é possível conceber um retrato da crise que atingiu o país (entre 2008 e 2014) e que levou à implementação de medidas de controlo e monitorização da execução orçamental e de aumento da eficiência na Administração Pública. Consultar documentos em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-temas.aspx>.

em particular, de alguns municípios<sup>392</sup>, verificado após 2008, fizeram surgir um conjunto de diplomas, onde se estabelecem esses mesmos deveres numa tentativa de antecipar e prever dificuldades financeiras das autarquias<sup>393</sup>.

Na LFL, destacam-se o art. 7º que determina um dever de informação mútuo na observância do princípio da transparência e o art. 78º que determina o envio pelos municípios, à DGAL, de um conjunto de documentos que atestam a sua estabilidade e consistência financeira, nomeadamente, *“orçamentos, quadro plurianual de programação orçamental e contas mensais”* e *“documentos de prestação de contas anuais”* aprovados (n.º 1); informação sobre *“os empréstimos contraídos e sobre os ativos expressos em títulos de dívida emitidos”* (n.º 2); informação sobre a *“evolução das despesas com pessoal”* (n.º 4); informação sobre a *“celebração de contratos em regime de parcerias público-privadas, concessões e execução de contratos em vigor”* (n.º 5); e outras informações solicitadas (n.º 6).

No RJAEL salienta-se igualmente a prestação, à DGAL, de *“informação institucional e económico-financeira relativa às respetivas empresas locais”* pelos municípios participantes (art. 44º, n.º 1).

André Folque observa que estes deveres de comunicação *“não são, em si mesmos, medidas tutelares restritivas da autonomia local”* e que *“representam uma nova forma de controlo tutelar difícil de classificar”*<sup>394</sup>. Tendemos a aproximar este tipo de medidas da forma tutelar inspetiva, uma vez que o envio de documentos e informações pelas autarquias é também um meio de recolha de dados destinado a aferir a conformidade legal da atuação autárquica. Todavia, neste caso, os dados são enviados diretamente por iniciativa das autarquias, ao passo que, na tutela inspetiva, resultam da atividade da IGF através da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias.

---

<sup>392</sup> SANTOS, Marta Costa, “O pacote financeiro das novas competências das autarquias e entidades intermunicipais previstas na Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto”, cit., p. 87. ALMEIDA, Miguel, “A dívida das administrações locais e o Fundo de Apoio Municipal”, cit., p. 47 e ss.

<sup>393</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 880.

<sup>394</sup> FOLQUE, André, “Indisciplina normativa na tutela das autarquias”, cit., p. 46.

Se consideramos que estes deveres de informação se enquadram numa tutela financeira (compreendida na tutela administrativa<sup>395</sup>) e que, em caso algum, poderá o Estado interferir na autonomia financeira das autarquias, parece-nos ser aceitável a sua vigência, porquanto o envio de documentos ou informações em nada lesa a capacidade decisória e gestonária das autarquias. Claro que é necessário um juízo de proporcionalidade em relação à quantidade e diversidade de documentos enviados, sob pena de se criar uma pressão irrazoável nas autarquias. Defendemos ainda que a troca de informação deve ocorrer de forma eletrónica, célere e desburocratizada<sup>396</sup>, cumprindo o único propósito de permitir descortinar eventuais ilegalidades, nomeadamente, no campo financeiro.

Sérvulo Correia e Francisco Marques entendem não se tratar de uma forma de tutela, “*porquanto esta pressupõe que se decida ou ordene algo em função de uma ação ou omissão da entidade tutelada*”<sup>397</sup>. Entendemos que tal argumento não prossegue, uma vez que os documentos em causa são elaborados em cumprimento de um conjunto de normas orgânicas e procedimentais de natureza administrativa<sup>398</sup>, sendo possível deduzir um juízo de (i)legalidade partindo dos respetivos dados e tomar uma decisão em consonância.

Embora seja o Tribunal de Contas o órgão responsável por fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, a apreciação da boa gestão financeira e a efetivação de responsabilidades por infrações financeiras<sup>399</sup>, compreendemos que, face à existência de centenas de municípios e milhares de freguesias no território português, estes deveres de informação facilitam a eventual fiscalização do cumprimento de normas de direito financeiro e administrativo. A título de exemplo, destacamos que a ausência de elaboração ou aprovação do orçamento, a ausência da apreciação ou apresentação de contas, assim como a violação dos limites legais de endividamento ou dos limites legais dos encargos com o pessoal figuram como motivo de dissolução do órgão autárquico (alíneas e, f e h do art. 9º da RJTA). Ora, através do envio de documentos, é possível ao

---

<sup>395</sup> GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 437.

<sup>396</sup> *Vd.* art. 14º do CPA.

<sup>397</sup> CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., p. 498, nota 1145.

<sup>398</sup> GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 437.

<sup>399</sup> Art. 1º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

governo controlar o cumprimento, por parte da autarquia, destas normas cuja violação pode originar a aplicação de sanções tutelares.

### 2.2.2. *Medidas de tutela em matéria de urbanismo e ordenamento*

Analisamos, de seguida, a questão do controlo tutelar em matéria de urbanismo e ordenamento do território<sup>400</sup>. A intervenção governamental, nesta matéria, é frequentemente debatida, atendendo trata-se de uma zona de partilha de atribuições entre Estado e autarquias, onde o território (elemento estrutural e configurador da própria autarquia<sup>401</sup>) é palco de interesses concorrentes.

Neste quadro, revela-se essencial a divisão e partilha de tarefas entre os vários sujeitos que tutelam os interesses em confronto<sup>402</sup>. É, no entanto, fundamental reservar às autarquias um espaço de decisão própria, designadamente, quando em causa estão questões com “*repercussões eminentemente ou preferencialmente locais*”<sup>403</sup>. Esta ideia fundamenta a consagração, em matéria de gestão territorial, de um parâmetro de legalidade assente num critério de compatibilidade<sup>404</sup>, que aumenta o espaço de discricionariedade administrativa das autarquias, ao invés da determinação de um critério único de conformidade legal<sup>405</sup>.

Se por um lado, através de programas nacionais, setoriais, especiais, regionais e intermunicipais (que vinculam apenas entidades públicas – art. 46º, n.º 1, da LBPSOTU), a administração central define “*opções de estratégia de desenvolvimento territorial*”, o “*modelo de organização do território*”, a “*concretização de políticas públicas*”, a “*articulação entre os diversos instrumentos de gestão territorial*”, “*normas de proteção de recursos e valores naturais de relevância nacional*”, a “*articulação entre programas e*

---

<sup>400</sup> Todavia, as reflexões ora tecidas poderão ser transpostas para outras matérias (cfr. art. 65º, n.º 2, alínea b; art. 65º, n.º 4; art. 66º, n.º 2, alínea e; art. 92º da CRP).

<sup>401</sup> MIRANDA, Jorge, “O direito à autarquia. Em Debate...”, cit., p. 36. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 130.

<sup>402</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “É necessário repensar a autonomia local?”, cit., p. 261.

<sup>403</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “É necessário repensar a autonomia local?”, cit., pp. 262 e 263.

<sup>404</sup> *Vd.* art. 44º da Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBPSOTU) e art. 128º do RJIGT.

<sup>405</sup> GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 437. CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, 3ª edição, Universidade Católica do Porto, 2021, p. 87.

*planos*”, etc.; por outro lado, através de planos intermunicipais e municipais<sup>406</sup> (que vinculam as entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, os particulares – art. 46º, n.º 2, da LBPSOTU), os municípios definem a gestão, ocupação e planeamento do seu território municipal, através destes instrumentos de natureza regulamentar<sup>407</sup>. Os planos intermunicipais e municipais constituem, assim, mecanismos adequados à concretização e prossecução de interesses “*com uma dimensão preferencialmente (ou até, exclusivamente) local*”<sup>408</sup>.

Importa, pois, refletir sobre a amplitude de poderes de intervenção governamental, na área do urbanismo e ordenamento do território. A emissão pela administração central de uma ordem de embargo ou demolição de obra licenciada por um município, que infringiu uma lei ou regulamento em vigor, é um dos exemplos da controvérsia que envolve a delimitação de poderes de tutela. Cândido de Oliveira entende que qualquer intervenção do governo que incida sobre um comportamento de uma autarquia, com a pretensão de assegurar o respeito pela legalidade constitui uma típica intervenção tutelar<sup>409</sup>. Por seu turno, há quem veja nestas situações poderes próprios de intervenção do governo<sup>410</sup>.

Estando em causa atribuições partilhadas (art. 65º, n.º 4, da CRP), a relação entre Estado e autarquias não é exclusivamente tutelar, surgindo outras relações, designadamente de coordenação. Por conseguinte, importa perceber como distinguir os poderes tutelares envolvidos nesta matéria e os poderes autónomos governamentais.

O controlo da compatibilidade/conformidade legal da atuação das autarquias ocorre, desde logo, por meio de ações de inspeção (cfr. art. 131º do RJIGT), podendo dar origem à aplicação de sanções previstas no RJTA, nomeadamente, à dissolução do órgão

---

<sup>406</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3.ª edição, AEDREL, Braga, 2018, pp. 82 a 99.

<sup>407</sup> CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, cit., pp. 74 e ss.

<sup>408</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula, “É necessário repensar a autonomia local?”, cit., p. 26. A este respeito, Maria José Castanheira Neves reflete o seguinte: “...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 atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços, os perímetros urbanos, os programas de habitação social; e há interesses nacionais de ordenamento e para os prosseguir o Estado elabora planos de ordenamento nacionais em que se definem por exemplo, as diretrizes relativas à conformação do sistema urbano, às redes e às infra-estruturas e equipamentos de interesse nacional”. CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, cit., p. 33.

<sup>409</sup> CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 240.

<sup>410</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 99, 124 e 125.



autárquico (art. 9º, alínea c). Há ainda espaço para a previsão de medidas tutelares integrativas, como é o exemplo, já mencionado, da ratificação do PDM (art. 91º do RJIGT). No entanto, nem sempre as autorizações e aprovações do governo constituem medidas tutelares, podendo apenas constituir mecanismos de coordenação entre Estado e autarquias<sup>411</sup>. Tal como mencionámos em relação aos pareceres vinculativos, quando a intervenção governamental se dirige à pretensão do particular, sem que haja um controlo da atuação autárquica, não deve ser qualificada como uma ingerência tutelar.

De facto, a partilha de atribuições entre Estado e autarquias conduziu à instituição de outras relações interadministrativas que ocupam o seu espaço, ao lado da relação tutelar. Estas relações congregam formas de atuação conjunta e articulada, que visam dar uma resposta eficiente a novos problemas colocados pela sociedade, muitos de “conotação territorial” e de “grande complexidade técnica”<sup>412</sup>. A grande questão que se coloca, nesta senda, prende-se com o eventual esbatimento das relações tutelares devido à necessidade de formas de colaboração entre entidades públicas.

Um dos mecanismos destinado a “*promover a eficiência, a economicidade e a celeridade da atividade administrativa*”, através do exercício em comum, conjunto ou simultâneo, das competências entre órgãos da Administração Pública, é a “conferência procedimental” – art. 77º, n.º 1, do CPA. Através de “*vários procedimentos conexos*” ou de “*um único procedimento complexo*”, os diferentes órgãos tomam diferentes decisões, através de um único ato de conteúdo complexo (conferência deliberativa) ou de vários atos autónomos (conferência de coordenação) – art. 77º, n.º 3. Relativamente à primeira modalidade, Maria da Glória Garcia e André Folque questionam se a produção de um ato complexo não comprometerá a autonomia dos atos autárquicos e diluirá a eventual responsabilidade tutelar. A este respeito, cremos que a dificuldade maior assenta na distinção entre o que deve ser alvo de conferência procedimental e o que deve ser um espaço de decisão autónoma das autarquias.

No exemplo supra aludido, em que há a prática de um ato administrativo da administração central que ordena o embargo ou demolição de uma obra licenciada por um município, que infringira a lei ou regulamento, não é possível considerar a presença de

---

<sup>411</sup> GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 441.

<sup>412</sup> GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 441.

uma medida tutelar. Tal ato, inserido no contexto da relação tutelar, assemelhar-se-ia a uma tutela anulatória ou substitutiva por parte do órgão tutelar, que consideramos não ter lugar no ordenamento jurídico português. Um olhar sobre o RJIGT leva-nos, no entanto, a duas normas onde é permitido, ao “*inspetor-geral da agricultura, do mar, do ambiente e do ordenamento do território ou ao presidente da CCDR territorialmente competente*” (art. 132º, n.º 1, alínea b) e ao “*membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território*” (art. 144º, n.º 2), ordenar o embargo de trabalhos ou demolição de obra. No primeiro caso, a competência resulta da prossecução de objetivos de interesse nacional ou regional; no segundo caso, a competência existe quando em causa esteja uma medida preventiva estabelecida pelo Governo<sup>413</sup>.

Apenas neste contexto em que participam, predominantemente e de forma clara, interesses nacionais ou regionais, parece fazer sentido abrir porta à intervenção governamental. Embora não seja fácil propugnar pela existência desta prevalência ou, contrariamente, pela necessidade de harmonização de interesses; esta tarefa deve ser realizada considerando as circunstâncias do caso concreto<sup>414</sup>, a envolvente natural, o impacto ambiental, a dimensão da obra ou trabalhos, etc.

Em todo o caso, não estamos perante uma intervenção tutelar dirigida à atuação autárquica, mas sim à proteção de interesses de âmbito alargado, designadamente, interesses urbanísticos. Estas situações têm de estar bem regulamentadas e respeitar um princípio de proporcionalidade e de necessidade, sob pena de se assistir à desvirtualização da relação tutelar e à violação da autonomia dos entes locais.

---

<sup>413</sup> No RJIGT, as medidas preventivas destinam-se a “*evitar a alteração das circunstâncias e das condições de facto existentes que possa limitar a liberdade de planeamento ou comprometer ou tornar mais onerosa a execução do programa ou plano de âmbito intermunicipal ou municipal*” (art. 134º, n.º 1) e, no RJUE, as “*Medidas de tutela da legalidade urbanística*” visam a prevenção de perigos para segurança, salubridade e saúde pública (art. 102º e ss). Ambas não se confundem com medidas instituídas na relação tutelar, que visam o controlo da atuação administrativa das autarquias. FOLQUE, André, “*Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística e de Regularização de Operações Urbanísticas*”, in MONTEIRO, Cláudio; VALLE, Jaime, MIRANDA, João (coord.), *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 176 e ss.

<sup>414</sup> ALEXANDRINO, José Melo, “*Direito das Autarquias Locais*”, cit., p. 271.

### 3. A eventual modificação da relação tutelar

Se por um lado, a gradual concretização dos princípios de descentralização administrativa e da autonomia local levam à criação de mecanismos de transferência de competências, de delegação de poderes e novos modelos relacionais; por outro lado, torna-se fundamental garantir a unidade da ação administrativa através da relação tutelar. Estas forças funcionam inversamente, isto é, quanto maior for o grau de autonomia do ente administrativo, menor deve ser intervenção estadual<sup>415</sup>.

Todavia, são necessárias considerações sobre a própria descentralização, sobre a relação contratual de delegação de poderes e sobre a modelação da relação tutelar.

Olhemos, primeiramente, para o avanço da descentralização administrativa em Portugal. Fruto dos interesses que prosseguem e da sua proximidade às populações, as autarquias assumem-se como entidades cuja atuação é fulcral no desenvolvimento das suas próprias áreas. Todavia, essa atuação deve demonstrar-se eficiente e eficaz. Assim, qualquer reforma descentralizadora deve ter em consideração a dimensão geográfica, social e económica das autarquias e a sua capacidade técnica, humana e financeira de bem administrar o seu território.

Entendemos que, em razão das diferenças e assimetrias regionais, o esforço descentralizador deve ser “personalizado”, isto é, deve compreender quais as competências que aquela autarquia está em condições de assumir e ainda quais deve efetivamente assumir. A propósito da necessidade de reorganização dos níveis autárquicos, Casalta Nabais considera que esta deveria “...passar, entre outras coisas, pela extinção das freguesias urbanas e pelo reforço das atribuições e competências das freguesias rurais. O que, naturalmente, implicaria a reestruturação destas de modo a disporem de dimensão e capacidade compatíveis com esse âmbito mais alargado de atribuições e competências”<sup>416</sup>.

---

<sup>415</sup> FERNANDES, José Pedro, “Tutela Administrativa”, cit., p. 782. FONSECA, Isabel Celeste M., “A intervenção do Estado nas Autarquias Locais: com medida ou sem medida(s)?”, cit., p. 337.

<sup>416</sup> CASALTA NABAIS, José, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, cit., p. 25.

Não concordamos, de todo, com a extinção das freguesias urbanas, mas acompanhamos o entendimento de que a necessidade de autonomia é mais acentuada nas freguesias (e também nos municípios) inseridos em territórios rurais do que nas freguesias e municípios urbanos. Nas primeiras, a fraca densidade populacional e a sua caracterização (mais envelhecida e com menor ou nenhuma escolaridade), as grandes distâncias a percorrer, a fraca conectividade aos centros urbanos, o número reduzido de serviços, a falta de emprego qualificado, etc., tornam o papel de uma autarquia ainda mais expressivo, porquanto possuem maior importância na vida das pessoas<sup>417</sup>. Por seu turno, nas segundas, onde as populações se encontram próximas ou inseridas em grandes áreas urbanas, existe um maior número de bens e serviços ao dispor, bem como uma maior facilidade no acesso aos mesmos. No entanto, também nestas exige-se soluções de proximidade na resolução de problemas como o acesso à habitação, a salubridade, a mobilidade/trânsito, transportes públicos, etc.

Um qualquer processo de descentralização deve, em nossa opinião, ser ponderado em razão da necessidade de maior autonomia dessa autarquia e da sua capacidade de realização de um exercício administrativo eficiente e eficaz<sup>418</sup>. Para tal, defendemos que devem ser proporcionadas condições às autarquias para que possam assumir competências e poderes e, conseqüentemente, possam desempenhar um serviço público de qualidade. Um esforço descentralizador deve ser precedido de um esforço de capacitação autárquica, que deve ser contínuo no tempo e procurar diminuir as assimetrias de desenvolvimento existentes entre autarquias<sup>419</sup>.

A delegação contratual de competências estaduais nos órgãos das autarquias locais, instituída no RJAL, permite uma descentralização “personalizada” que se concretiza por meio de contrato interadministrativo. Nesse âmbito, afastámos, desde logo, qualquer relação de superintendência sobre o exercício de competências delegadas pelo Estado às

---

<sup>417</sup> MIRANDA, Jorge, “Artigo 236º”, cit., p. 388.

<sup>418</sup> Defendemos que possa existir um “tratamento desigual” quanto à delegação ou transferência de competências para as autarquias, em função da sua capacidade de receção das mesmas. Porém, essa diferenciação deve ter sempre presente uma preocupação com o objetivo fundamental de coesão territorial (art. 81º, alínea d, da CRP). Entendemos ser primordial a capacitação das autarquias com menos recursos e que se encontram em zonas desfavorecidas, para que uma descentralização “personalizada” não aumente o fosso de desenvolvimento entre autarquias.

<sup>419</sup> FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios...*, cit., p. 207. LEITÃO, Alexandra, *Contratos Interadministrativos*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 213.

autarquias. No entanto, é pertinente perceber quais os poderes que o delegante (Estado) possui sobre o delegado (autarquias)<sup>420</sup>. A questão prende-se, fundamentalmente com a eventual aplicação do regime da delegação de poderes, previsto no CPA, e com a possibilidade, por parte do delegante, de “emitir diretivas ou instruções vinculativas” e de “avocar<sup>421</sup>, bem como o de anular, revogar ou substituir” atos praticados pelo delegado (art. 49º do CPA).

Para Alexandra Leitão, os poderes de tutela do Estado são “um limite à contratualização, seja quanto ao conteúdo da tutela, formas de a exercer, ou aplicação das sanções”<sup>422</sup>. Assim, assumindo que, na relação entre Estado e autarquias locais, estamos perante uma delegação intersubjetiva de atribuições<sup>423</sup>, mesmo que esta resulte de contrato, não podem ser admitidos poderes de ingerência do delegante sobre o delegado.

---

<sup>420</sup> Note-se que, tradicionalmente, existem três teses doutrinárias relativas à natureza da delegação de competências. A primeira é a da alienação ou transferência de competência, que considera o ato de delegação de poderes uma “alienação da competência do delegante para o delegado”. ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário; GONÇALVES, Pedro; PACHECO DE AMORIM, João, *Código do Procedimento Administrativo: comentado*, cit., p. 210. SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 208. A segunda é a da autorização, que defende que “o ato de delegação vem facultar ao delegado o exercício de uma competência que já é sua por força da lei de habilitação, mas que carece de uma permissão do delegante para ser exercida”. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 226. CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, cit., pp. 408 e 413 e ss. E a terceira é a da transferência de exercício, que perspetiva a existência de um “ato de transferência do exercício de um determinado poder”. Esta última tese é defendida por Rogério Soares e Diogo Freitas do Amaral. Segundo esta, “a delegação de poderes implica, por parte do delegado, o exercício em nome próprio de uma competência alheia”. Nas duas primeiras teses, o regime da tutela administrativa é constitucional e legalmente aplicado na totalidade. Na terceira tese, por nós seguida, há maior espaço de discussão. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, cit., p. 714. SOARES, Rogério Ehrhardt, *Direito Administrativo: Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no ano lectivo de 1977/78*, s.n., Coimbra, 1978, pp. 255 a 259 (em especial, p. 258). MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “A delegação de poderes públicos”, cit., pp. 649 e 650. ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, cit., pp. 101 e 102. FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A “delegação de poderes” dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais: ...”, cit., pp. 12 e 13.

<sup>421</sup> O ato de avocação destina-se a “permitir ao delegante exercer um poder cujo exercício havia transferido, relativamente a procedimento(s) ou ato(s) determinado(s)”. MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “A delegação de poderes públicos”, cit., p. 664. Através desta figura, o delegante chama a si a condução e/ou a decisão de um procedimento (ou vários, desde que individualizados). ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário; GONÇALVES, Pedro; PACHECO DE AMORIM, João, *Código do Procedimento Administrativo: comentado*, cit., p. 230.

<sup>422</sup> LEITÃO, Alexandra, “As Formas Contratuais de Cooperação entre a Administração Central e a Administração Local”, in MIRANDA Jorge (coord.), *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Coimbra Editora, 2004, p. 238.

<sup>423</sup> A autora distingue delegações intersubjetivas de atribuições de meras delegações intersubjetivas de competências, atribuindo às primeiras um pendor descentralizador e às segundas um carácter desconcentrador. LEITÃO, Alexandra, “As Formas Contratuais de Cooperação entre a Administração Central e a Administração Local”, cit., p. 214.

De acordo com a autora, “a consagração de tais poderes seria inválida por violação de normas constitucionais e legais, visto que as relações de tutela não estão na disponibilidade das partes”<sup>424</sup>. Alexandra Leitão afasta assim qualquer poder de orientação, avocação, revogação ou anulação<sup>425</sup>.

Marta Portocarrero constrói uma solução intermédia, recusando qualquer poder de orientação ou de revogação de atos praticados pela autarquia, ao abrigo de uma competência delegada; porém, aceitando que o Estado possa avocar a sua competência em caso de manifesta inércia do órgão delegado<sup>426</sup>.

Na sequência deste entendimento, surge-nos a opinião de Cláudia Figueiras. A autora aceita que, na presença de uma competência própria do delegante e em situações de incumprimento por parte do delegado ou por razões de interesse público, seja permitido ao delegante avocar a sua competência e até substituir-se à entidade tutelada, assim como, anular atos praticados pela entidade tutelada<sup>427</sup>. De forma inversa, defende não existir na esfera do delegante o poder de emitir diretivas ou instruções vinculativas ao delegado, não só porque estes constituem, respectivamente, instrumentos típicos da relação de superintendência e de hierarquia, mas também porque tais instrumentos violariam o conteúdo essencial do princípio da autonomia local<sup>428</sup>.

Quanto à revogação de atos administrativos emitidos pela entidade tutelada, no âmbito de uma delegação contratual de poderes, a autora rejeita a admissibilidade desta faculdade por consubstanciar uma tutela de mérito sobre as autarquias, contrária à Lei

---

<sup>424</sup> LEITÃO, Alexandra, “As Formas Contratuais de Cooperação entre a Administração Central e a Administração Local”, cit., p. 238.

<sup>425</sup> Maria da Glória Garcia e André Folque acompanham o entendimento de Alexandra Leitão ao rejeitarem a aplicação do regime do CPA, designadamente, os poderes de revogação, avocação e orientação, nas relações entre Estado e autarquias locais. GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, cit., p. 442. FOLQUE, André, *Recurso Administrativo Especial e Delegação de Poderes*, Almedina, Coimbra, 2019, cit., p. 75.

<sup>426</sup> PORTOCARRERO, Marta, “A tutela administrativa sobre as autarquias locais na Constituição de 1976...”, cit., pp. 72 e 73.

<sup>427</sup> FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A “delegação de poderes” dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais: ...”, cit., p. 14.

<sup>428</sup> FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A “delegação de poderes” dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais: ...”, cit., p. 14.

Fundamental<sup>429</sup>. Apesar de o n.º 2 do art. 8º da CEAL permitir este controlo<sup>430</sup>, é preciso atentar no seu n.º 1 que determina que a tutela administrativa só pode ser exercida sobre as autarquias locais “*segundo as formas e nos casos previstos pela Constituição ou pela lei*”. Tendo o legislador constitucional afastado qualquer tutela fundada no mérito, conveniência ou oportunidade da atuação do órgão autárquico, parece-nos que a sua instituição, ainda que inserida no âmbito de competências delegadas, atentaria contra o disposto na Lei Fundamental e, por conseguinte, não seria admissível.

Em sentido contrário, Cândido de Oliveira considera ser de ponderar a aceitação de uma tutela de mérito quando em causa esteja o exercício de competências delegadas, por consideração ao disposto no supramencionado artigo da CEAL<sup>431</sup>. José de Melo Alexandrino inclui ainda poderes de orientação<sup>432</sup> e de substituição na esfera de poderes do órgão delegante, desde que estes sejam necessários e estejam expressamente previstos no ato de delegação<sup>433</sup>.

À semelhança do que defende Marta Portocarrero, cremos que em razão da titularidade da competência pertencer ao Estado e da delegação de poderes operar em domínios com incidência nacional e local, é de admitir a possibilidade de o órgão delegante avocar determinada competência, em situações de manifesta inércia do órgão delegado, incumprimento do contrato ou razões de relevante interesse público<sup>434</sup>. Neste cenário, não concebemos qualquer ofensa à autonomia local, uma vez que a competência regressa à esfera estadual.

De igual modo, rejeitamos qualquer poder de orientação através da emissão de diretivas e instruções pelo delegante. Uma delegação de poderes, cujo propósito é

---

<sup>429</sup> FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A “delegação de poderes” dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais: ...”, cit., p. 14.

<sup>430</sup> O art. 8º, n.º 2, do CEAL dispõe o seguinte: “*A tutela administrativa dos actos das autarquias locais só deve normalmente visar que seja assegurado o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais. Pode, contudo, compreender um juízo de oportunidade exercido por autoridades de grau superior relativamente a atribuições cuja execução seja delegada nas autarquias locais*” (sublinhado nosso).

<sup>431</sup> CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, cit., p. 241.

<sup>432</sup> Também Baptista Machado admite este tipo de poder em relação a atribuições delegadas. MACHADO, João Baptista, *Participação e descentralização...*, cit., p. 20.

<sup>433</sup> ALEXANDRINO, José Melo, “Direito das Autarquias Locais”, cit., p. 281.

<sup>434</sup> O próprio RJAL permite a suspensão do contrato de delegação “*por incumprimento da contraparte ou por razões de relevante interesse público devidamente fundamentadas*” (art. 123º, n.º 8).

descentralizar, deverá manter intacto o núcleo essencial da autonomia dos respetivos entes locais, designadamente, quanto ao modo de exercício da competência<sup>435</sup>. Aceitar um poder de orientação, neste âmbito, não só atentaria contra o princípio da autonomia local, como poderia, em último caso, impulsionar a utilização destes mecanismos como forma de contornar os limites existentes na relação tutelar.

Quanto à manifestação de um poder anulatório<sup>436</sup> ou substitutivo, por parte do delegante, perante ilegalidades e omissões graves do órgão delegado, tendo presente que a competência originária é estadual, poder-se-ia ponderar a sua admissibilidade através do acordo e contratualização das partes. Todavia, consideramos que tal não é possível, por consubstanciar uma forma de ingerência governamental na atuação autárquica, cujo exercício administrativo deve ser pleno e completo, mesmo que em causa esteja uma competência delegada.

Caso o exercício de uma competência delegada se revele mais eficiente quando realizado pelas autarquias, poderá até admitir-se a posterior transferência em definitivo da titularidade da respetiva competência. Caso contrário, admitimos a avocação da competência ou a resolução ou suspensão do contrato, nos termos dos n.ºs 5 a 9 do art. 123º do RJAL.

---

<sup>435</sup> A este respeito, diz-nos o n.º 5 do art. 4º da CEAL que “*Em caso de delegação de poderes por uma autoridade central ou regional, as autarquias locais devem gozar, na medida do possível, de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais*”.

<sup>436</sup> Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim não afastam por completo uma tutela anulatória. ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário; GONÇALVES, Pedro; PACHECO DE AMORIM, João, *Código do Procedimento Administrativo: comentado*, cit., pp. 211 e 212.



## CONCLUSÃO

Começámos por atentar no princípio constitucional da descentralização, enquanto instrumento de aproximação das populações aos centros de decisão administrativa e da gestão efetiva dos seus interesses. Simultaneamente, este princípio procura promover um exercício administrativo mais eficiente e eficaz, enquanto reforça a coesão nacional e a solidariedade inter-regional.

Parece-nos que a CRP desejou um governo local forte e capaz de corresponder às necessidades, interesses e desejos das populações. No entanto, nos últimos anos, esse anseio tem-se desvanecido, à medida que assistimos à modernização e informatização da Administração Pública, à concentração de população e eleitores nos grandes centros urbanos e à ausência de grandes reformas dirigidas ao reforço da autonomia das autarquias e da coesão territorial.

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, foi responsável por, de forma louvável, definir os domínios de ação de cada autarquia e sistematizar disposições comuns aos órgãos autárquicos, conferindo maior racionalidade ao exercício administrativo das autarquias locais. Não obstante, são-lhe dirigidas críticas referentes à ausência de preparação e capacitação das mesmas, no processo de descentralização de competências. É necessário entender que uma autarquia deve assumir novos poderes públicos, se estiver em condições de bem administrar os interesses das suas populações. Estas condições prendem-se, essencialmente, com a existência de recursos financeiros, humanos e técnicos. As mesmas críticas foram dirigidas à Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que operou a transferência em definitivo de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais. A transferência de competências de execução e de participação, ao invés da transferência de competências decisórias, assim como a manutenção do elevado nível de despesa pública estadual e a respetiva centralização das receitas fiscais foram algumas das observações negativas que a reforma originou.

Reiteramos o entendimento de que a necessidade de autonomia é maior nos municípios e freguesias inseridas em áreas rurais. Ao mesmo tempo, compreendemos que as autarquias destas regiões, não raras vezes, possuem mais dificuldades, nomeadamente

de ordem humana e/ou técnica, para receber competências e executá-las<sup>437</sup>. Encontrando-se em zonas de fraca densidade populacional e com a população residente mais envelhecida e menos qualificada, é necessária, desde logo, uma reforma estruturante que vise a coesão territorial do país, tal como prevê a alínea d) do art. 81º da CRP<sup>438</sup>. A descentralização de competências deve, antes de mais, propugnar por um país mais igualitário e coeso. Se por um lado, compreendemos a complexidade da concretização de uma política de coesão territorial; por outro, entendemos que tem de existir um esforço governamental na prossecução de políticas que procurem diminuir as assimetrias regionais. O sucesso de uma reforma descentralizadora, assim como a defesa de um Poder Local forte, só são possíveis com a criação de boas condições de vida que contrariem os níveis desiguais de população, emprego e serviços entre Litoral e Interior.

Outro aspeto a salientar prende-se com a sub-representação política dos interesses das regiões desfavorecidas. Os cidadãos esperam uma representação fiel de interesses determinados e manifestados por si (e não uma representação enquanto “delegação ou autorização”)<sup>439</sup>. Entendemos, pois, que o sistema eleitoral, tal como desenhado nos termos atuais<sup>440</sup>, prejudica os interesses das regiões mais despovoadas, cujos respetivos distritos contam com um número reduzido de deputados eleitos. Embora os deputados representem todo o país e não apenas os cidadãos do círculo eleitoral pelo qual foram eleitos, julgamos que o número reduzido de eleitos provenientes destas regiões significa, muitas vezes, uma

---

<sup>437</sup> MIRANDA, Jorge, “Artigo 236º”, cit., p. 388.

<sup>438</sup> Este preceito determina que “*Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social: d) Promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior*”.

<sup>439</sup> COSTA, Marta Nunes da, “Do estado-nação à cidade como espaço da democracia: análise comparada das experiências de orçamento participativo em Cascais e Brusque”, in PEREIRA, Paulo Trigo; DIAS, Rui; ALMEIDA, Miguel, *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, Almedina, Coimbra, 2016, p. 310.

<sup>440</sup> O número de deputados a eleger por cada círculo depende do número de cidadãos recenseados nesse mesmo círculo eleitoral, com exceção dos círculos que correspondem aos eleitores residentes fora do território nacional. Tal faz com que, no círculo eleitoral de Lisboa, sejam eleitos 48 deputados e, em claro contraste, sejam eleitos 2 deputados no círculo eleitoral de Portalegre. Não se atende à dimensão geográfica do território a administrar nem há uma preocupação em tornar mais justo um sistema onde, nos círculos eleitorais das regiões despovoadas, há uma maior desproporcionalidade na conversão de votos em mandatos, levando a que muitos votos não se traduzam em representação parlamentar ou consubstanciem um “voto útil ou estratégico”. Defendemos a necessidade de uma reforma institucional que procure contrariar esta problemática e fomente a participação popular nas eleições. Conjeturando algumas hipóteses de reforma: CANCELA, João (coord.); VICENTE, Marta, *Abstenção e Participação Eleitoral em Portugal: diagnóstico e hipóteses de reforma*, Câmara Municipal de Cascais, Cascais, 2019.

carência de investimento público nestas regiões e um desinteresse em matérias relacionadas, de forma particular, com esses territórios. É o caso paradigmático da ferrovia e da floresta.

Em relação à ferrovia, não compreendemos que uma política pública que aumente e fortaleça linhas ferroviárias no litoral e não incentive a comunicação, através da ferrovia, entre regiões do Interior do país, onde é necessário reforçar o dinamismo económico das empresas e onde se percorreram maiores distâncias até serviços essenciais, como hospitais e universidades. No tema da floresta, observamos que se verificou uma intensa atividade legislativa, logo após os anos em que Portugal registou uma maior área florestal ardida (2003, 2005 e 2017). Apesar deste esforço legislativo, na prática, a concretização e execução de normas fica aquém do desejado, sendo necessárias políticas transversais, persistentes e de longo prazo<sup>441</sup> que procurem, de forma séria e preocupada, conferir segurança às populações das regiões rurais.

Creemos existir alguma resistência no que concerne ao investimento público nas regiões do Interior, que resulta da concentração de população nas regiões do Litoral. Tal resistência não só agrava o problema da falta de coesão territorial como prejudica os territórios mais desfavorecidos. Daí que seja necessário conferir autonomia e recursos às autarquias para que possam melhor satisfazer os interesses das suas populações.

Como contrapartida à descentralização administrativa, surge-nos a tutela administrativa que visa garantir a unidade da ação administrativa. A relação de tutela traduz-se numa relação jurídica onde a entidade tutelar, de natureza e regime público, controla e fiscaliza a legalidade ou mérito da atuação do ente tutelado.

Nos primórdios do Direito Administrativo, existiu uma conceção próxima à figura da tutela civil, onde a atuação do governo procurava prevenir e corrigir atuações ilegais ou de má gestão financeira ou administrativa das autarquias locais. No nosso país, vigorou ainda a tese da hierarquia enfraquecida, segunda a qual os poderes de tutela traduziam-se em poderes hierárquicos enfraquecidos ou quebrados. A centralização político-administrativa que marcou o Estado Novo e o enquadramento das autarquias na administração indireta do Estado permitiram a vigência de tal conceção. Hoje, é a tese do

---

<sup>441</sup> RODRIGUES, Rogério, “Floresta e Território”, in FERREIRA, Paulo Couto (coord.), *Economia da Floresta e Ordenamento do Território: debate*, Conselho Económico e Social, Lisboa, 2017, p. 30

poder de controlo que reúne maior consenso. Esta concebe a tutela administrativa como um poder de controlo que busca assegurar a unidade de ação administrativa, através da verificação da legalidade e/ou mérito da atuação do ente tutelado.

Como vimos anteriormente, a tutela administrativa sobre as autarquias é exercida pelo governo central, no continente (art. 199º, alínea d, *in fine* da CRP). Em concreto, os poderes tutelares pertencem ao Ministério das Finanças que articula a sua ação com o Ministério da Coesão Territorial. Estes são auxiliados por órgãos e serviços próprios, como é o caso da IGF. Nas Regiões Autónomas, é o governo regional que exerce a tutela administrativa sobre as autarquias locais que se encontram no seu território (art. 227º, n.º 1, alínea m) da CRP). A relação tutelar estabelece-se sobre as autarquias, mas também sobre entidades equiparadas que, no continente, são as *áreas metropolitanas, assembleias distritais, comunidades intermunicipais, associações de freguesias e de municípios de fins específicos* e *associações de freguesias de direito público*. Nas Regiões Autónomas, estas entidades são as *associações de freguesias e de municípios de fins específicos, associações de freguesias de direito público* e, também por nós consideradas, as *associações de municípios de direito público*.

Existem diversas modalidades de tutela administrativa; no entanto, o quadro legal e constitucional português delimita os poderes tutelares sobre as autarquias locais. Em primeiro lugar, destacamos a limitação do poder tutelar a um controlo de legalidade que ocorreu em 1982, após a primeira revisão constitucional. Em segundo lugar, destacamos a publicação do novo RJTA, em 1996, que procedeu à “jurisdicionalização” da tutela.

A tutela administrativa sobre as autarquias possui um pendor inspetivo, como o próprio regime indica (art.s 3º e 6º do RJTA). No entanto, outras modalidades podem ser consagradas, desde que as mesmas não violem o disposto na Lei Fundamental ou a autonomia dos entes locais. A prática de atos tutelares de autorização ou aprovação consubstancia a modalidade de tutela integrativa, que se destina a apurar a conformidade legal do ato autorizando ou aprovando. As medidas tutelares que integrem esta modalidade não podem, em caso algum, modificar o conteúdo do ato do ente tutelado e, assim, substituírem este último. Ressalvada a autonomia das autarquias locais, a admissibilidade desta forma de tutela não nos parece suscitar grandes questões.

A consagração de uma tutela sancionatória fomenta maior discussão. A aplicação de sanções por órgãos tutelares é considerada por André Folque uma atividade tutelar de natureza administrativa, com vantagens ao nível da ponderação de conceitos indeterminados e de critérios de interesse público, bem como da prontidão com que se impede o agravamento de prejuízos à ordem pública administrativa. Por outro lado, há quem elogie a transferência do poder sancionatório para os órgãos judiciais, não só porque o governo manteve uma importante capacidade de iniciativa pré-processual, mas também porque a legitimidade democrática dos titulares de órgãos autárquicos exige um controlo imparcial e independente, que poderia ser comprometido em função da cor política do governo e da autarquia. Considerando os motivos acima explanados, julgamos existir mérito na jurisdicionalização da tutela sancionatória, embora seja notória a necessidade de atualização do conteúdo dos art.s 8º e 9º do RJTA, que preveem situações que originam a aplicação de sanções.

Quanto à modalidade de tutela desintegrativa, afastamos, desde logo, qualquer tutela revogatória por representar um controlo do mérito, conveniência ou oportunidade da atuação autárquica. No entanto, dúvidas surgem quanto à tutela anulatória, uma vez que o seu fundamento é a invalidade de atos administrativos. Cremos que, em razão da autonomia que define as autarquias locais, o governo não deve poder decidir da destruição de um ato anulável, reservando-se essa decisão para os tribunais. No entanto, perante atos ilegais praticados pelas autarquias, pode e deve ter a iniciativa de comunicar ao Ministério Público tais ilegalidades. Quanto a ato nulos, Maria da Glória Garcia e André Folque consideram ser aceitável, *de jure condendo*, a existência de um recurso tutelar para o órgão tutelar. No entanto, à luz do atual CPA, esta posição perde algum suporte. Hoje, a declaração de nulidade de um ato cabe apenas aos órgãos competentes para a sua anulação (art. 162º, n.º 2) e um ato nulo pode ser objeto de reforma ou conversão (art. 164º, n.º 2), contrariamente ao que ocorria no anterior regime, onde estes atos eram insuscetíveis de ratificação, reforma e conversão. Deste modo, afastamos qualquer tutela anulatória, quer estejam em causa atos nulos ou anuláveis.

Em relação à eventual admissibilidade de uma tutela substitutiva, parece-nos que esta possa vir a ser consagrada para suprir omissões juridicamente relevantes das autarquias, que causem danos ou ofensas a direitos fundamentais dos cidadãos. Todavia,

pelo impacto que esta forma de tutela tem na autonomia dos entes locais, é necessário que a CRP seja revista e admita expressamente estes poderes tutelares substitutivos e os seus limites.

A imposição de deveres de informação, enquanto forma de controlo tutelar, não nos parece ofender o princípio da autonomia local, porquanto os documentos a enviar correspondam a documentos que as autarquias tenham necessariamente de elaborar e publicitar, em cumprimento do princípio da transparência e da boa administração. Claro que este envio deve apenas cumprir o propósito de controlo de ilegalidades e não deve representar um peso burocrático para as autarquias, daí que seja essencial existir razoabilidade e proporcionalidade no número de informações a enviar e que o procedimento seja célere e informatizado.

Há quem dirija críticas ao regime da tutela administrativa, por compreender que o progressivo esbatimento da intensidade dos poderes tutelares do governo e a crescente intervenção jurisdicional neste domínio contribuem para o desaparecimento desta relação intersubjetiva. O nosso entendimento é que as modificações legislativas, ocorridas desde a entrada em vigor da CRP, traduzem uma intenção de reforço do Poder Local através da atribuição de maior autonomia e responsabilidade às autarquias e do afastamento de um exercício tutelar que possa, de alguma forma, comprometer essa autonomia.

Será útil proceder-se à revisão do RJTA, nomeadamente, à atualização da designação das entidades equiparadas a autarquias para efeitos de aplicação do regime (art. 2º); à revisão do conteúdo dos art.s 8º e 9º, que fixam causas de aplicação de sanções; e à sistematização das soluções que hoje vigoram e que são permitidas pela CRP. Mesmo que se privilegie uma forma de tutela inspetiva, a verdade é que são admitidas medidas tutelares integrativas e, parece-nos a nós, deveres de informação. Também a admissão de uma tutela substitutiva será de ponderar, nos termos por nós avançados.

Outra questão que se impõe refletir é qual o modelo de organização territorial que deve vigorar no nosso país, nomeadamente, qual o papel dos diferentes órgãos e agentes da Administração Pública na prossecução do interesse público. Fará sentido avançar-se com a regionalização, deverão as autarquias possuir idêntica orgânica e/ou competências, serão as entidades intermunicipais uma alternativa às regiões administrativas?

Em todo o caso, notamos que a miscigenação de interesses, o aumento e complexificação de tarefas administrativas, o alargamento de entidades e conexões no esquema organizacional administrativo, impõe-nos uma reflexão sobre o papel da tutela e sobre um novo modelo de governação.

Creemos que fará todo o sentido propugnar por uma relação de tutela funcional que cumpra o seu propósito de garantia da ação administrativa. Ao mesmo tempo, o estabelecimento de relações de delegação de poderes, coordenação e cooperação crescem com o propósito de aumentar a eficiência e eficácia da ação administrativa. Nas relações de delegação de competências, com pendor descentralizador, entendemos que o regime previsto no CPA não pode ser aplicado na sua totalidade, por consideração à autonomia das autarquias. Daí que, neste âmbito, seja de aceitar a existência de poderes de avocação, por parte do delegante, e de repudiar poderes de orientação, revogação, anulação ou substituição.

As relações de coordenação entre Estado e autarquias locais assumem-se estratégicas no delinear de políticas públicas que possam contribuir para o desenvolvimento dos territórios. A este propósito, vimos que os relatores, responsáveis pela última monitorização do cumprimento da CEAL, consideraram que o n.º 6 do art. 4º da CEAL<sup>442</sup> é apenas parcialmente cumprido por não existir um procedimento sistemático, claro, funcional e vinculativo de consulta às autoridades locais. No Relatório, surgem, inclusive, pronúncias da ANMP e da ANAFRE, onde destacam a não auscultação das suas organizações ou a desconsideração das suas posições.

Defendemos ser crucial à boa governação que se verifique uma adequada coordenação entre Estado e autarquias, ainda mais quando em causa estão interesses concorrentes que se estabelecem na mesma circunscrição territorial e integram o mesmo domínio de atribuições. As políticas públicas que se dirigem a problemas com maior incidência em determinados territórios (ex: desertificação do Interior, escassez de água em território agrícola, defesa da floresta contra incêndios, pressão urbanística na linha costeira do Litoral, etc.) devem serem alcançadas com a participação e colaboração das autarquias (bem como, das populações). Do mesmo modo, qualquer obra com impacto em

---

<sup>442</sup> O art. 4º, n.º 6, da CEAL dita que “*As autarquias locais devem ser consultadas, na medida do possível, em tempo útil e de modo adequado, durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que directamente lhes interessem*”.

determinada região tem de reunir o acordo e a concertação do Estado e das autarquias impactadas pela mesma.

Por último, defendemos também a instituição de relações de cooperação, em que através de uma atuação conjunta e em rede, estabelecida de forma voluntária, se promova um exercício administrativo mais eficiente. A título de exemplo, destaca-se a delegação de competências, realizada por contrato interadministrativo, ou a construção ou uso de determinada infraestrutura por duas ou mais autarquias.

Será uma mais-valia, a existência de um modelo de parceria entre Estado e autarquias locais, que se concretize através de relações de coordenação e de cooperação. Acreditamos que o caminho a traçar será sempre o de conceder maior autonomia às autarquias locais para que possam prosseguir os interesses das suas populações e territórios. Existe um trabalho autárquico de reorganização interna e de modernização que nos leva a acreditar que estas estarão cada vez mais preparadas para assumir a gestão dos seus territórios com maior autonomia. Não obstante, a realidade mostra-nos que as autarquias locais ainda se encontram, financeiramente, muito dependentes do Estado.

Assim, acreditamos que as relações de coordenação e cooperação devem ser privilegiadas como forma de promoção de uma gestão eficiente de recursos e interesses<sup>443</sup>. Ressalvando-se, todavia, que o estabelecimento de tais relações não pode ser instrumentalizado de forma a comprometer a autonomia dos órgãos autárquicos ou a afastar a responsabilidade tutelar. Cada relação ocupa o seu espaço na organização administrativa e possui o seu propósito, sendo a relação tutelar imprescindível na garantia da unidade da ordem jurídica administrativa.

---

<sup>443</sup> Face a um quadro cada vez menos estanque de atribuições específica e exclusivamente autárquicas, Pedro Costa Gonçalves considera dever existir um “*ambiente de cooperação, colaboração inter-subjetiva e de coordenação de interesses*” entre a administração estadual e autárquica, reservando a relação de tutela a setores em que as autarquias atuam num domínio próprio ou exclusivo. GONÇALVES, Pedro Costa, *O Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa...*, cit., p. 13. Também Alexandra Leitão defende a preferência por formas colaborativas e cooperativas de atuação, em detrimento de formas de coordenação, em que a entidade que coordena detém um ser tipo de autoridade e fiscalização sobre a entidade coordenada. LEITÃO, Alexandra, *Contratos Interadministrativos*, cit., pp. 87 e ss.



## BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDRINO, José Melo, “Direito das Autarquias Locais”, in OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro Costa (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Almedina, Coimbra, 2010.
- ALEXANDRINO, José Melo, *Uma Década de Reformas do Poder Local?*, AAFDL, Lisboa, 2018.
- ALMEIDA, Luís Filipe Mota, “A democratização do modelo de designação das direções das CCDR: uma boa solução?” in *Boletim do Observatório das Autarquias Locais*, fevereiro de 2020.
- ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teria Geral do Direito Administrativo*, 7ª edição, atualizada e ampliada, Almedina, Coimbra, 2021.
- ALMEIDA, Miguel, “A dívida das administrações locais e o Fundo de Apoio Municipal”, in PEREIRA, Paulo Trigo; DIAS, Rui; ALMEIDA, Miguel, *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, Almedina, Coimbra, 2016.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A nova lei portuguesa da descentralização administrativa: apreciação crítica”, in SILVA, Suzana Tavares da (coord.), *Descentralização Administrativa: perspetiva luso-espanhola*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, “Interesse Público”, in FERNANDES, José Pedro; QUEIRÓ, Afonso, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, s.n., Lisboa, 1993.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 6ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2020.
- BATALHÃO, Carlos José, “A CEAL e sua transposição para o ordenamento português: história da evolução legislativa e jurisprudencial do regime local português desde 1985 até aos nossos dias”, in *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 25, N.º Extraordinário, 2016.

- BRANCO, Ricardo, “A coordenação administrativa”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. II, AAFDL, Lisboa, 2018.~
- BUENO SÁNCHEZ, José Miguel; DE HOCES ÍÑIGUEZ, José Ramón; GAVELA LLOPIS, Andrea; SÁNCHEZ-ANDRADE FERNÁNDEZ, María José; SANTA-MARÍA PÉREZ, Luis Florencio; VILACHA DOMÍNGUEZ, Lara, *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo (Parte General y Parte Especial)*, 2ª edição, Thomas Reuters Aranzadi, 2018.
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª edição revista e atualizada, 10ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2010.
- CANCELA, João; VICENTE, Marta, *Abstenção e Participação Eleitoral em Portugal: diagnóstico e hipóteses de reforma*, Câmara Municipal de Cascais, Cascais, 2019.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, “A EDP, os municípios e o Governo. Tutela administrativa - Reserva de Jurisdição”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 9, maio/junho de 1998.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, “A lei da tutela: a perda de mandato”, in Separata de *Cadernos de Estudos Municipais*, Vol. 4/6, novembro de 1995/ dezembro de 1996.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, “O novo modelo de designação do presidente e vice-presidentes das CCDR”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 27, julho/setembro de 2020.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª edição, Coimbra Editora, 2013.
- CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª edição, Coimbra Editora, 2014.
- CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4ª edição, Coimbra Editora, 2014.

- CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, 3ª edição, Universidade Católica do Porto, 2021.
- CASALTA NABAIS, José, “A Autonomia Local: algumas reflexões”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (número especial), Coimbra, 1990.
- CASALTA NABAIS, José, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Vol. 82, 2007.
- CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004.
- CORREIA, Fernando Alves, “Problemas actuais do Direito do Urbanismo em Portugal”, in *Revista Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano I, N.º 2, 1998.
- CORREIA, J. M. Sérvulo, “O Direito Constitucional das Autarquias Locais em Portugal”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 11, julho/setembro de 2016.
- CORREIA, J. M. Sérvulo; MARQUES, Francisco Paes, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2021.
- COSTA, Marta Nunes da, “Do estado-nação à cidade como espaço da democracia: análise comparada das experiências de orçamento participativo em Cascais e Brusque”, in PEREIRA, Paulo Trigo; DIAS, Rui; ALMEIDA, Miguel, *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, Almedina, Coimbra, 2016.
- COUTINHO, Elvis, “Princípio da responsabilidade política”, in *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, FDUL, Ano 2, N.º 8, 2013.
- COUTINHO, Juliana Ferraz, “O princípio da unidade e da eficácia da ação da Administração Pública: um novo sentido”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018.

- CRUZ E SILVA, Pedro, “Redefinição do Mapa Local Vs. Cooperação Interadministrativa em Portugal”, in *Dereito: revista jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 25, N.º Extraordinário, 2016.
- DIAS, Rui; SEGORBE, Catarina, “A evolução do panorama autárquico em Portugal”, in PEREIRA, Paulo Trigo; DIAS, Rui; ALMEIDA, Miguel (coord.), *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, Almedina, Coimbra, 2016.
- ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, 3ª edição, Editorial Tecnos, Madrid, 1968.
- ESCHER, Ana, “Uma Questão de Princípio. O Princípio Da Autonomia Local”, in *E-Pública, Revista Electrónica de Direito Público*, Vol. 5, N.º 2, julho de 2018.
- ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário; GONÇALVES, Pedro; PACHECO DE AMORIM, João, *Código do Procedimento Administrativo: comentado*, Almedina, Coimbra, 2010.
- FÁBRICA, Luís; COLAÇO, Joana Féria, “Artigo 267º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020.
- FANLO LORAS, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomia local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- FAUSTO DE QUADROS, Canuto Joaquim, “Anotação ao acórdão da 1ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 19 de julho de 1979”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 41, Vol. III, setembro/dezembro de 1981.
- FERNANDES, José Pedro, “Tutela Administrativa”, in Gouveia, Jorge Bacelar (dir.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 3º suplemento, Coimbra Editora, 2007.
- FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo, “A “delegação de poderes” dos órgãos do Estado nos órgãos das Autarquias Locais: Que poderes os do “delegante”?”, in FIGUEIRAS, Cláudia; FONSECA, Isabel; ROCHA, Joaquim; FROUFE, Pedro (coord.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira*, Almedina, Coimbra, 2017 (Repositório UPT, <http://hdl.handle.net/11328/2194>).

- FLAMME, Maurice-André, *Droit Administratif*, Tome Premier, Bruylant Bruxelles, 1989.
- FOLQUE, André, “Indisciplina normativa na tutela das autarquias”, in *Revista Direito Regional e Local*, N.º 5, janeiro/março de 2009.
- FOLQUE, André, “Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística e de Regularização de Operações Urbanísticas”, in MONTEIRO, Cláudio; VALLE, Jaime, MIRANDA, João (coord.), *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Almedina, Coimbra, 2016.
- FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios. Condicionanismos Constitucionais*, Coimbra Editora, 2004.
- FOLQUE, André, *Recurso Administrativo Especial e Delegação de Poderes*, Almedina, Coimbra, 2019.
- FONSECA, Isabel Celeste M., “A intervenção do Estado nas Autarquias Locais: comedida ou sem medida(s)?”, in MONTE, Mário João Ferreira; ROCHA, Joaquim Freitas da; SILVA, Joana Aguiar e; FERNANDEZ, Elisabeth (org.), *Estudo em Comemoração dos 20 Anos da Escola de Direito da Universidade do Minho*, Coimbra Editora, 2014.
- FONSECA, Isabel Celeste M., *Estudos de Direito das Autonomias (Locais)*, Gestlegal Editora, Coimbra, 2020.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2015.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo; COUTINHO, Juliana Ferraz, *Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais*, Vol. II, Lisboa, 2019.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo; SILVA, Jorge, *Estudo Aprofundado sobre a Problemática da Regionalização*, Vol. I, Lisboa, 2019.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Turgot y Los Orígenes del Municipalismo Moderno”, in *Revista de administración pública*, N.º 33, 1960.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 19ª edição, Thomas Reuters Civitas, Navarra, 2020.
- GARCIA, Maria da Glória; FOLQUE, André, “Artigo 242º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020.
- GONÇALVES, Pedro Costa, “As entidades intermunicipais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 01, janeiro/março de 2014.
- GONÇALVES, Pedro Costa, “O modelo de descentralização territorial português”, in ALEXANDRINO, José Melo; SILVA, Mário Ramos (coord.), *II Jornadas de Direito Municipal comparado lusófono*, Lisboa: AADFL Editora, 2016.
- GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2019.
- GONÇALVES, Pedro Costa, *O Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais*, Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra, 1997.
- JORDÃO, Carlos Alberto R. de Carvalho, *Tutela administrativa dos governos das regiões autónomas sobre as autarquias locais*, Livraria Cruz, Braga, 1980.
- JÚNIOR, Cretella, “Definição da tutela administrativa”, in *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 96, Rio de Janeiro, abril/junho de 1969.
- LEITÃO, Alexandra, “As Formas Contratuais de Cooperação entre a Administração Central e a Administração Local”, in MIRANDA Jorge (coord.), *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Coimbra Editora, 2004.
- LEITÃO, Alexandra, *Contratos Interadministrativos*, Almedina, Coimbra, 2011.
- LIMA, António Pires de, *A tutela administrativa nas autarquias locais*, Anadia: Tipografia Comercial, Aveiro, 1940.
- LOPES, Pedro Moniz, “Normas de competência de tutela administrativa”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. II, AAFDL, Lisboa, 2018.

- MACHADO, João Baptista, *Participação e descentralização, democratização e neutralidade na Constituição de 1976*, Almedina, Coimbra, 1982.
- MARQUES, José Joaquim, “A descentralização administrativa portuguesa: breve síntese da sua génese e evolução”, in FONSECA, Isabel Celeste M. (coord.), *Estudos de Democracia e Poder Local: a Descentralização em Curso*, NEDip - Núcleo de Estudos de Direito "Ius Publicum", Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2019.
- MARTELO, Bruno, “Descalça vai para a Fonte. A ERSAR no caminho da Autonomia Local”, in *Publicações CEDIPRE- Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, N.º 23, Coimbra, agosto de 2014.
- MARTINS, Mário Rui, “Autonomia local: descentralização e desenvolvimento”, in FERNANDES, José Alberto Rio; CARVALHO, Luís; CHAMUSCA, Pedro; MENDES, Thiago; PACHECO, Maria; REI, Ana; ROCHA, Inês; SANTOS, Hélder; SILVA, Ângela, *IV Conferência em Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento Territorial - Descentralização Desenvolvimento*, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Porto, 2019.
- MASPÉTIOL, Roland ; LAROQUE, Pierre, *La tutelle administrative : le controle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1930.
- MEDEIROS, Rui, “Artigo 199º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018.
- MEDEIROS, Rui, “Artigo 225º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020.
- MEDEIROS, Rui, “Artigo 241º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020.

- MELO, António Barbosa de, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa em 1976”, in CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António (coord.), *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Braga, 2007.
- MIRANDA, Jorge, “Artigo 235º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020.
- MIRANDA, Jorge, “Artigo 236º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020.
- MIRANDA, Jorge, “Artigo 237º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020.
- MIRANDA, Jorge, “Artigo 6º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, 2ª edição revista, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017.
- MIRANDA, Jorge, “O direito à autarquia. Em Debate: o processo de descentralização e transferência de atribuições e competências para a administração local”, in *Revista de Direito Administrativo*, N.º 5, maio/agosto de 2019.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, Tomo III, Coimbra Editora, 2014.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. III, Tomo VII, Coimbra Editora, 2014.
- MIRANDA, Jorge; PORTOCARRETO, Marta, “Artigo 253º”, in MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020.
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “A delegação de poderes públicos”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. II, AAFDL, Lisboa, 2018.



- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “As autarquias locais”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018.
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “Descentralização e autonomia local: a propósito da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e dos diplomas setoriais”, in *Revista de Direito Administrativo*, N.º 5, maio/agosto de 2019.
- MONTALVO, António M. Rebordão, *Os níveis de governo dos países da Europa. Estado-Regiões-Municípios*, Almedina, Coimbra, 2021.
- MORAIS, Carlos Blanco de, “A dimensão interna do Princípio da Subsidiariedade no ordenamento português”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 58, Vol. II, julho de 1998.
- MOREIRA, Vital, “O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976”, in CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António (coord.), *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Governo Civil, Braga, 2007.
- MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (coord.), “40 anos de urbanismo no poder local”, in *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, AEDREL, Braga, 2017.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, “É necessário repensar a autonomia local?”, in *Dereito: revista jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 25, N.º Extraordinário, 2016.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, “O princípio da descentralização administrativa”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3.ª edição, AEDREL, Braga, 2018.

- OLIVEIRA, Fernanda Paula, FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, reimpressão da 5ª edição, Almedina, Coimbra, 2021.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1980.
- OTERO, Paulo, *Conceito e fundamento da hierarquia administrativa*, Coimbra Editora, 1992.
- OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2013.
- OTERO, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo: enquadramento dogmático-constitucional*, Vol. II, Lex-Edições Jurídicas, Lisboa, 1995.
- PAÇÃO, Jorge, “A cooperação administrativa”, in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. II, AAFDL, Lisboa, 2018.
- PINTO, Rui Pedro, “A descentralização administrativa: o caso especial da transferência de competências do Estado para as comunidades intermunicipais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 27, julho/setembro de 2020.
- PORTOCARRERO, Marta, “A tutela administrativa sobre as autarquias locais na Constituição de 1976: velhas dúvidas e novos desafios”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 3, julho/setembro de 2014.
- PORTOCARRERO, Marta, “Tutela administrativa e Responsabilidade” (coord.), in OLIVEIRA, António Cândido de; BATALHÃO, Carlos José (coord.), *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*, Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2017.
- QUEIRÓ, Afonso, “Descentralização”, in FERNANDES, José Pedro; QUEIRÓ, Afonso, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. III, s.n., Lisboa, 1990.
- REGOURD, Serge, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence - L.G.D.J., Paris, 1982.

- REIS, João, “Recuperar o país inteiro: Discutir a regionalização em busca do tempo perdido”, in FERNANDES, José Alberto Rio; CARVALHO, Luís; CHAMUSCA, Pedro; MENDES, Thiago; PACHECO, Maria; REI, Ana; ROCHA, Inês; SANTOS, Hélder; SILVA, Ângela, *IV Conferência em Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento Territorial - Descentralização Desenvolvimento*, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Porto, 2019.
- REZOLA, Maria Inácia, ““Antes da ordem do dia”: A revolução na Assembleia Constituinte”, in Revista *Língua-Lugar: Literatura, História, Estudos Culturais*, N.º 3, junho de 2021.
- RIVERO YSERN, Enrique, “Las Relaciones Interadministrativas”, in *Revista de Administración Pública*, N.º 80, 1976.
- ROCHA, Joaquim Freitas da, “As dimensões financeiras do impulso descentralizador”, in *Revista de Direito Administrativo*, N.º 5, Lisboa, maio/agosto de 2019.
- RODRIGUES, Rogério, “Floresta e Território”, in FERREIRA, Paulo Couto (coord.), *Economia da Floresta e Ordenamento do Território: debate*, Conselho Económico e Social, Lisboa, 2017.
- SANTOS, Marta Costa, “O pacote financeiro das novas competências das autarquias e entidades intermunicipais previstas na Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 21, janeiro/março de 2019.
- SILVA, Henrique Dias da, “Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX”, in *Jurismat, Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*, N.º1, 2012.
- SILVA, Suzana Tavares da, “Algumas reflexões sobre o poder local no século XXI e a sua projecção na denominada reforma de descentralização administrativa em Portugal”, in SILVA, Suzana Tavares da (coord.), *Descentralização Administrativa: perspectiva luso-espanhola*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018.

- SOARES, Rogério Ehrhardt, *Direito Administrativo: Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no ano lectivo de 1977/78*, s.n., Coimbra, 1978.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lex Editora, Lisboa, 1999.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, Reimpressão da 3ª edição, Publicações D. Quixote, Lisboa, 2016.
- TAVARES, António Fernando, *Governo Local e Administração Autárquica*, Edições Sílabo, Lisboa, 2022.
- TELES, Filipe, *Descentralização e Poder Local em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2021.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *O Antigo Regime e a Revolução*, tradução: Yvonne Jean, 4ª edição, Editora Universidade de Brasília, 1997.
- VIEIRA, Luís Filipe Ribeiro, “A viabilidade financeira da Lei n.º 50/2018”, in FONSECA, Isabel Celeste M. (coord.), *Estudos de Democracia e Poder Local: a Descentralização em Curso*, NEDip - Núcleo de Estudos de Direito "Ius Publicum", Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 2019.
- VILAÇA, Helena, “As associações de moradores enquanto aspecto particular do associativismo urbano e da participação social”, in *Sociologia: Revista Da Faculdade De Letras Da Universidade Do Porto*, Vol. 4, 1994.
- ZAMBONINO PULITO, María, “La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación”, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N.º 52, 2018.

## JURISPRUDÊNCIA

### A. Tribunal Constitucional

- **Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 688/2019,**  
Processo: 323/2019, 1ª Secção Cons., Relatora: Maria de Fátima Mata-Mouros.  
Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20190688.html>.
- **Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 40/2017,**  
Processo: 660/15, Plenário, Relatora: Catarina Sarmento e Castro.  
Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170040.html>.
- **Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 494/2015,**  
Processo: 1129/14, Plenário, Relatora: Maria de Fátima Mata-Mouros.  
Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150494.html>.
- **Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013,**  
Processo: 354/13 Plenário Cons., Relatora: Maria de Fátima Mata-Mouros.  
Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130296.html>.
- **Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 260/98,**  
Processo: 418/93, Plenário Cons., Relator: José de Sousa e Brito,  
Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980260.html>
- **Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 379/96,**  
Processo: 196/95, 2ª Secção Cons., Relator: Messias Bento.  
Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960379.html>.
- **Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 432/93,**  
Processo: 420/93, 1ª Secção Cons., Relatora: Assunção Esteves.  
Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930432.html>.
- **Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 376/89,**  
Processo: 287/88, 2ª Secção Cons., Relator: Magalhães Godinho.  
Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19890376.html>.

B. Supremo Tribunal Administrativo

- **Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo**, de 21 de maio de 2020,  
Processo: 069/19.4BEMDL, 1ª Secção, Relatora: Maria do Céu Neves.  
Disponível em:  
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/bfb3e948b983ca0080258576004c2f2b?OpenDocument&ExpandSection=1>.
  
- **Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo**, de 23 de fevereiro de 1995,  
Processo: 034478, 1ª Subsecção do CA, Relatora: Isabel Jovita.  
Disponível em:  
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b3273fd32cd345ba802568fc00391495?OpenDocument>.
  
- **Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo**, de 03 de novembro de 1987,  
Processo: 25389A, 2ª Subsecção do CA, Relator: Ferreira Pinto.  
Disponível em:  
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/5a57c0f9a909add9802568fc00376b81?OpenDocument>.
  
- **Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo**, de 25 de novembro de 1982,  
Processo: 017645, 1ª Secção do CA, Relator: Girão Cardoso.  
Disponível em:  
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/68dc3e62c7e45f64802568fc003862a9?OpenDocument>.

## LEGISLAÇÃO<sup>444</sup>

- **Decreto-Lei 36/2023, de 26 de maio**, procede à conversão das *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional* em institutos públicos;
- **Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio**, que aprova o *regime de organização e funcionamento do XXIII Governo Constitucional*;
- **Regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias**, definido pela Lei n.º 39/2021, de 24 de junho;
- **Recomendação 445 (2020)**, Statutory Forum of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 28 de setembro 2020, Relatores: Xavier Cadoret e David Eray;
- **Relatório de Acompanhamento da CEAL em Portugal**, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee), 28 de setembro de 2020, Relatores: Xavier Cadoret e David Eray;
- **Protocolo Adicional à Carta Europeia de Autonomia Local Relativo ao Direito de Participar nos Assuntos das Autarquias Locais**, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 218/2019 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/2019, de 25 de outubro;
- **Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto**, altera a *Lei das Finanças Locais*, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, e o *Código do Imposto Municipal sobre Imóveis*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro;
- **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto**, que estabelece a *Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais*;
- **Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio**, aprova o *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*;

---

<sup>444</sup> Os diplomas foram consultados na sua versão consolidada.

- ***Código do Procedimento Administrativo***, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro;
- **Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto**, aprova o *Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal*;
- **Lei n.º 36/2014 de 26 de junho**, aprova o novo *Regime Jurídico das Assembleias Distritais*;
- **Lei n.º 31/2014, de 30 de maio**, estabelece a *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*;
- ***Regime Jurídico das Autarquias Locais***, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprova ainda o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico;
- ***Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais***, estabelecido pela Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro;
- **Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto**, aprova a *Lei-quadro das entidades administrativas independentes* com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras);
- **Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro**, estabelece o *regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais*;
- ***Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das participações locais***, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;
- **Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto**, cria o *Programa de Apoio à Economia Local*, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias;
- **Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril**, aprova a orgânica da *Inspeção-Geral de Finanças*;



- **Recomendação 323 (2012)**, The Congress of Local and Regional Authorities, 22 de março de 2012, Relatores: J. Wiene e D. Çukur;
- **Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro**, aprova a orgânica da *Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território*;
- **Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de janeiro**, aprova a orgânica da Direcção-Geral das Autarquias Locais;
- **Lei Orgânica do Ministério das Finanças**, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro;
- **Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro**, transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública, liquida o património dos governos civis e define o regime legal aplicável aos respetivos funcionários;
- **Código do Imposto Municipal sobre Imóveis**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro;
- **Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro**, estabelece o *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*;
- **Lei n.º 175/99, de 21 de setembro**, que estabelece o *regime jurídico comum das associações de freguesias de direito público*;
- **Lei n.º 169/99, de 18 de setembro**, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.
- **Decreto Legislativo Regional n.º 21/99/A, de 10 de julho**, que define o *regime jurídico do Conselho de Ilha* e prevê que os seus *encargos de funcionamento* sejam suportados pelo Departamento do Governo Regional que tutela as autarquias locais;
- **Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/M, de 27 de abril**, que adapta à Região Autónoma da Madeira o disposto na Lei n.º 27/96, de 1 de agosto;
- **Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas**, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;

- *Regime Jurídico da Tutela Administrativa*, aprovado pela Lei n.º 27/96, de 01 de agosto;
- *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira*, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho;
- *Carta Europeia de Autonomia Local*, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro;
- *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto;
- *Constituição da República Portuguesa*, aprovada pelo Decreto de 10 de Abril de 1976.