

O PODER LOCAL. REFLEXÃO SOBRE A AUTONOMIA DAS AUTARQUIAS LOCAIS

SÓNIA P. NOGUEIRA

Instituto Politécnico de Bragança, Campus Santa Apolónia, 5300-253 Bragança,
Portugal
Centro de Investigação em Ciência Política

UMARO JOCO

Instituto Politécnico de Bragança, Campus Santa Apolónia, 5300-253, Bragança,
Portugal

NUNO A. RIBEIRO

Unidade de Investigação Aplicada à Gestão, Instituto Politécnico de Bragança,
Campus Santa Apolónia, 5300-253, Portugal

Este estudo foi realizado no Centro de Investigação em Ciência Política (UIDB/CPO/00758/2020), Universidade do Minho/Universidade de Évora e apoiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e pelo Ministério da Educação e Ciência através de fundos nacionais.

UNIAG, R&D unidade financiada pela FCT – Fundação Portuguesa para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação e Ciência. Projeto n.º UIDB/04752/2020.

Área temática: F) Setor Público

Palavras-chave: autonomia; autarquias locais; tutela; legalidade.

O PODER LOCAL. REFLEXÃO SOBRE A AUTONOMIA DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Resumo

O presente trabalho procurou compreender a importância da existência da figura jurídica da autonomia das autarquias locais na ordem jurídica portuguesa, como garantia jurídica da repartição dos encargos públicos entre o Estado-Administração e as autarquias locais. O estudo realizado insere-se no paradigma qualitativo, com opção pela revisão bibliográfica, procurando captar as diversas interpretações e expectativas sobre a realidade em estudo. Nessa medida, o método de pesquisa e recolha de dados mobilizado, para esta investigação, contempla as técnicas da análise documental e, para o tratamento de dados, a técnica da análise de conteúdo. A análise realizada permitiu perceber que a autonomia das autarquias locais no exercício das suas atribuições e competências é tutelada administrativamente pelo Estado, ou seja, o Estado fiscaliza a legalidade dos atos das autarquias locais, mas não fiscaliza a questão do mérito. Neste sentido, a autonomia do poder local deve ser interpretada no espírito da interdependência entre as diversas entidades públicas, sem perder de vista o imperativo da preservação da unidade e da coesão nacional, como limites supremos à descentralização administrativa. Também, concluiu-se que o Estado tem por obrigação respeitar a autonomia das autarquias locais, sem irromper nas suas matérias essenciais e que as autarquias locais também devem limitar-se às tarefas que lhes cabe por direito, sem pôr em causa o princípio da unidade territorial e da coesão nacional.

Palavras-chave: autonomia; autarquias locais; tutela; legalidade.

Abstract

The present work understands the importance of having the legitimate idea of the autonomy of local authorities in the Portuguese legal order, as a lawful assurance of distribution of expenses between the State-Administration and local authorities. The study is a part of the qualitative paradigm, with an option for bibliography review, attempting to capture the various interpretation and assumptions regarding the reality in the study. To that extent, the method for research, and collection of data mobilized for the processing data, the technique of current analysis. The analysis allowed us to realize the autonomy of local authorities in carrying out their duties and responsibilities in subordinate administratively by the State that is, the State inspects the legality of acts of local authorities, but doesn't inspect the issue of merit. In this sense, the autonomy of local government must be interpreted in the spirit of interdependence between the various public entities, without losing sight of the imperative of preserving unity and national cohesion, as limits supreme administrative decentralization. Likewise, it was concluded that the State has the obligation to respect the autonomy of local authorities, without break in their center subjects and local authorities should be limited to the tasks that are theirs by right, without risking the principle of unity territorial and national cohesion.

Keywords: autonomy; local authorities; supervision; legality.

1. Introdução

A figura jurídica da autonomia local existe no ordenamento jurídico português. A autonomia local compreende duas ideias básicas: “a liberdade de fazer, definida pelas competências que a lei atribui aos órgãos da autarquia, e a capacidade de fazer, determinada pelos recursos financeiros, humanos e organizacionais da autarquia e pelo seu poder regulamentar” (Assunção, 2014, p.7). Portugal é um Estado de Direito democrático, porém questiona-se se existe verdadeiramente autonomia das autarquias locais?

Com a presente investigação é pretendido compreender a importância da existência da figura jurídica da autonomia local das autarquias locais na ordem jurídica portuguesa, como garantia jurídica da repartição dos encargos públicos entre o Estado-Administração e as autarquias locais. Em concreto, é pretendido explicar a tipologia da autonomia local existente em Portugal, analisar a cobertura jurídica que autonomia local tem a nível supraestadual, bem como perceber as limitações que as autarquias locais têm no exercício das suas atribuições e competências.

O estudo insere-se no paradigma qualitativo. Optou-se por realizar uma revisão bibliográfica, com vista a recolher perceções e representações de agentes locais (autores, legislador, ...) sobre o tema em discussão e captar as diversas interpretações e expectativas sobre a realidade. Para o efeito, o método de pesquisa e recolha dos dados mobilizado para esta investigação contempla as técnicas da análise documental e para o tratamento dos dados, a técnica da análise de conteúdo.

O presente trabalho encontra-se estruturado em quatro pontos após a introdução. O primeiro ponto diz respeito à consagração legal estadual e supraestadual da autonomia local e os princípios. O terceiro ponto aborda os mecanismos de controlo da autonomia local. No quarto ponto são apresentadas as considerações finais.

2. O conceito ‘autonomia local’ e os seus princípios gerais

2.1 Definição de autonomia local

O n.º 2 do art.º 242.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) define o conceito de “autonomia local” que é utilizado em preceitos nucleares como é o caso do descrito no n.º 1 do art.º 6.º da Constituição quando dispõe que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública”. O art.º 288.º da CRP na alínea n) estabelece que as leis de revisão constitucional terão de respeitar “a autonomia das autarquias locais”.

O termo ‘autonomia local’ é utilizado na Carta Europeia de Autonomia Local – CEAL, de 1985 (aprovada em 13 de julho de 1990, através da publicação da Resolução da Assembleia da República n.º 28/90) e é usado também noutros países como: Itália, Espanha e França (neste país, a utilização do termo ‘autonomia local’ tem vindo a crescer, embora ainda esteja longe de ser o termo dominante, preferindo-se as designações ‘descentralização’ e ‘liberdades locais’) (Cândido de Oliveira, 2013, p.70). Como é sabido, a matéria da autonomia local tem uma explicação clara e muito desenvolvida na Constituição, uma vez que se encontra plasmada segundo “princípios fundamentais” (art.º 6.º, CRP) e constitui um limite material da revisão constitucional (art.º 288.º, alínea n), CRP), ou seja, a matéria da autonomia local não pode ser revista

em qualquer momento em que a Constituição possa sujeitar-se a revisão (Miranda, 2007, p.213). A impossibilidade de alterar ou de findar com a autonomia local, face a qualquer revisão constitucional, é entendida como forma de garantir a existência das autarquias locais por parte do legislador constitucional.

Importa ainda referir alguns preceitos dispersos pelo texto constitucional que interessam diretamente à matéria da autonomia local, nomeadamente os art.ºs 164.º e 165.º referentes à reserva absoluta e relativa de competência legislativa atribuídas à Assembleia da República para legislar sobre as matérias de âmbito local; o art.º 199.º, alínea d), respeitante aos poderes do governo sobre a Administração Local autónoma, e o art.º 227.º, alíneas l) e m), relativos ao poder das regiões autónomas de criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respetiva área e exercer, sobre elas, o poder de tutela, respetivamente.

Do exposto compreende-se a autonomia plena, por parte das autarquias locais, de natureza política e jurídica.

2.2 Princípios

Na verdade quando se fala em autarquias locais não faz sentido deixar de lado os princípios basilares que norteiam toda a Administração Pública. Porém, e dada a vastidão destes, neste ponto, apenas serão desenvolvidos os que respeitam diretamente ao conceito de autonomia local.

2.2.1 O princípio da autonomia local

De facto, hoje em dia, em pleno Estado Social de Direito, dominado pelo avanço da tecnologia e pelo enorme intervencionismo do Estado na vida económica, social e cultural, o princípio da autonomia local não pode ser entendido da mesma forma.

No passado, o que era de interesse nacional cabia ao Estado e o que era de interesse local cabia às autarquias locais. Porém, atualmente, quase tudo o que é local tem de ser entendido numa política pública, veja-se, por exemplo, o caso do ambiente, do ordenamento do território, do urbanismo, do fomento turístico, entre outros. Também, com “sentido inverso todas as políticas nacionais têm uma dimensão regional e local diversificada, exigindo ajustes, especialidades, respeito pelas particularidades de cada área ou localidade” (Freitas do Amaral, 2015, p.416).

A autonomia local é vista como a liberdade, o direito de decisão não subordinada a outrem, a garantia do pluralismo dos poderes públicos, pelo que o espaço livre de decisão das autarquias sobre assuntos do seu interesse próprio não pode ser posto de lado, sob pena de colocar em causa o princípio do Estado Democrático: o que é oposto ao princípio do Estado ditatorial.

Todavia, como forma de limitação do poder político, perante a matéria em causa, percebe-se que tem uma proteção, ou seja, uma garantia a nível supraestadual à luz da CEAL de 1985. Ratificada por Portugal sem qualquer reserva. Tal significa que as leis portuguesas relativas às autarquias locais e à tutela governamental sobre estas, não podem contrariar o disposto na referida Carta (cfr. Resolução da Assembleia da República n.º 28/1990, de 13 de julho).

O princípio da autonomia local enuncia os seguintes direitos:

- i) O direito e a capacidade efetiva de as autarquias regulamentarem e gerirem, à luz da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações,

uma parte essencial dos assuntos públicos (CEAL, art.º 3.º, n.º 1): *domínio reservado*.

- ii) O direito de participarem na definição das políticas públicas nacionais que afetam os interesses próprios das respetivas populações.
- iii) O direito de partilharem com o Estado ou com a região as decisões sobre matérias de interesse comum (pelas formas mais adequadas: audiência prévia, parecer vinculativo, codecisão, direito de veto, etc.).
- iv) O direito de, sempre que possível, regulamentarem a aplicação das normas ou planos nacionais por forma a adaptá-los convenientemente às realidades locais. É assim que, por exemplo, os municípios têm, em Portugal, o direito de elaborar os seus próprios planos urbanísticos, dentro dos parâmetros fixados pelos planos nacionais e regionais de ordenamento do território, se os houver (Lei n.º 31/2014, de 31 de maio).

Partilha-se da opinião de Freitas de Amaral (2015), quando afirma que o princípio da autonomia local vai muito mais longe e abrange os poderes decisores independentes e o direito de recusar soluções impostas unilateralmente pelo poder central.

2.2 Princípio da subsidiariedade

A subsidiariedade traduz-se na limitação de poderes de um Estado, a qual só deve chamar a si aquelas tarefas que não possam, de forma mais eficaz e adequada, ser prosseguidas pelas regiões autónomas ou autarquias locais. Assenta, sobretudo, na distribuição vertical de poderes, permitindo uma aproximação dos cidadãos ao poder político.

De certa maneira - e é isso que aqui importa - a subsidiariedade tem, igualmente, a par dessa dimensão externa, uma vertente ou dimensão interna que, segundo o n.º 1 do art.º 6.º da CRP, aponta, exatamente, no sentido de que os assuntos que podem ser resolvidos ao nível das regiões autónomas ou das autarquias locais, de maior proximidade com os cidadãos, não devem ser resolvidos pelo Estado. Isto é, à instância superior devem reservar-se as tarefas que as instâncias inferiores não têm capacidade para levar a cabo, de modo próprio, pelos seus próprios meios (Delgado, 2016, p.76).

Sendo assim, enquanto que a promoção e defesa dos interesses regionais (art.º 225.º, n.º 2, CRP) caberá, em princípio, aos entes territoriais das regiões autónomas, a prossecução de interesses próprios das populações das autarquias locais (art.º 235.º, n.º 2, CRP) caberá, em primeira instância, aos municípios e às freguesias mais próximos dos cidadãos (Martelo, 2014, p.14).

A CEAL faz referência ao referido princípio, mais concretamente no n.º 3 do art.º 4.º onde se estabelece que “Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e de economia”.

Nesta ordem de ideias, o princípio da subsidiariedade não atua apenas ao nível das relações entre o Estado e as autarquias locais e regiões autónomas, mas, igualmente, dentro destas, de modo que as tarefas que possam ser melhor prosseguidas ao nível das freguesias não devam ser confiadas aos municípios, também aquelas que possam ser bem resolvidas pelos municípios não devem ser atribuídas às regiões autónomas (Cândido Oliveira, 2013, p.80).

Em síntese, assinala-se que a discussão da matéria em apreço – princípio da subsidiariedade é bastante alargada, verificando-se diferentes perspetivas de críticas doutrinárias. Na opinião do autores, dir-se-á que o sentido que aqui se lhe dá (ou que dele se retira) é o de que, no âmbito da separação vertical de poderes, os assuntos que podem ser resolvidos ao nível das autarquias locais não devem ser resolvidos a nível superior, designadamente pelo Estado.

2.3. Princípio da autonomia administrativa

Relacionado com a autonomia local, a CRP estabelece quatro princípios básicos: a *autonomia do poder local* (art.º 235.º, CRP), *património e finanças próprios* (art.º 238.º, n.º 1, CRP), *poder regulamentar próprio* (art.º 241.º, CRP) e os *órgãos representativos* (art.º 235.º, CRP), deliberativos e executivos próprios (art.º 239.º, CRP), com poderes definidos na lei, que exercem o poder local como parte da organização democrática do Estado (art.º 235.º, CRP).

A autonomia administrativa das autarquias locais é reafirmada no art.º 242.º da CRP, no entanto, a CRP também impõe limites a essa mesma autonomia. O primeiro limite é de ordem territorial (art.º 236, CRP): as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais, portanto, a respetiva competência regulamentar própria situa-se nos limites da sua configuração geográfica.

Frisando ainda outra situação da limitação ao poder regulamentar próprio está inerente a definição constitucional dos objetivos das autarquias locais. De acordo com o preceituado no n.º 2 do art.º 235.º da CRP, as autarquias locais “visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.”

O poder de regulamentação concedido às autarquias locais é talvez um dos aspetos mais relevantes da autonomia local. É com este poder que as “autarquias podem intervir nos diversos campos de atuação, completando as diretrizes emanadas pelo poder central, ou mesmo instituir diretrizes específicas destinadas a regulamentar as particularidades dos concelhos.” (Assunção, 2014, p.13).

Na verdade, “descentralização democrática ou política é uma trave mestra do programa constitucional de organização e funcionamento da Administração Pública, que respeita fundamentalmente à aproximação dos serviços às comunidades e à participação dos interessados. Para além de envolver o reconhecimento de personalidade jurídica autónoma e a concessão de poderes exclusivos, exercidos por órgãos eleitos, implica o reconhecimento de interesses e finalidades próprias das comunidades cuja autonomia se estabelece.” (Pereira, 2016, p.203).

Entende-se por autonomia administrativa das autarquias locais o facto de caber aos “órgãos autárquicos prosseguir com assuntos ou interesses coletivos locais que lhes fossem próprios ou exclusivos, exercidos de maneira unilateral (ou seja, a capacidade de se administrar a si própria, mediante o desenvolvimento de uma atividade com a mesma natureza e eficácia jurídica da atividade administrativa do Estado) e com recursos exclusivamente seus, atribuindo-lhes configuração jurídica também própria ou específica.” (Pereira, 2016, p.203). Atentos na consideração anterior, o mesmo autor (2016), considera que o princípio da autonomia administrativa, ou seja, a descentralização administrativa consagrada na Constituição veio pôr termo à completa dependência das autarquias locais face ao poder central, de acordo com o art.º 237.º da CRP.

Neste âmbito realça-se a importância da descentralização política, a qual permite que o ente público decida sobre os seus próprios objetivos. Já a descentralização político-legislativa permite que o ente público decida dos seus objetivos e elabore as suas próprias leis. No primeiro caso, enquadram-se os municípios, as freguesias, as universidades e os institutos politécnicos (estes só em parte). No segundo caso, trata-se das regiões autónomas, pois aprovam todas as leis e regulamentos abaixo de Lei, enquanto que os outros entes só podem elaborar regulamentos abaixo do Despacho de Secretário de Estado.

2.4. Princípio da autonomia financeira

Doutrina qualificada já referenciou que a verdadeira autonomia pressupõe sempre autonomia financeira (art.º 238.º, n.º 1, CRP).

A autonomia financeira compreende um conjunto amplo de prerrogativas que, a par da autonomia administrativa *stricto sensu* (densificada na suscetibilidade de prática de atos administrativos) engloba um conjunto mais dilatado de poderes, no quadro dos quais se destacam (Rocha & Cruz e Silva, 2017, p.194):

- a suscetibilidade de dispor de património próprio (autonomia patrimonial);
- a possibilidade de elaborar, aprovar e executar o seu próprio Orçamento (autonomia orçamental);
- as prerrogativas de criar e cobrar tributos (autonomia tributária);
- a possibilidade de recorrer ao crédito, seja mediante a contração de empréstimos, seja mediante a emissão de obrigações municipais ou outras formas jurídicas legalmente previstas (autonomia creditícia); e,
- os poderes mais concretos e executórios de realizar as suas próprias despesas e de cobrar as suas próprias receitas, sem dependência de autorização de qualquer órgão do Estado central (autonomia de tesouraria).

As autarquias locais têm património e finanças locais próprios, facto através do qual se percebe que há garantia constitucional da autonomia financeira das autarquias locais (art.º 238.º, n.º 1, CRP).

A autonomia local, em matéria financeira, exige que as autarquias locais disponham, por um lado, de meios financeiros suficientes para o desempenho das atribuições que lhes compete prosseguir e, por outro lado, a efetivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros (Cândido de Oliveira, 2013, p.213).

Neste sentido, na perspetiva Gomes Canotilho e Moreira (citados em Cândido de Oliveira, 2013, p.214) aos “meios financeiros acima referidos é exigido que eles entrem nos cofres das autarquias locais por força e nos termos da Lei ou Decreto-Lei autorizado e não por vontade discricionária da administração direta ou autónoma.”.

De acordo com o mencionado, através da CRP as autarquias locais ganham autonomia e poder de representatividade, numa tentativa de descentralização e aproximação do poder político aos cidadãos. Segundo Lopes (2014, p.25) “na organização administrativa do Estado foram introduzidas modificações muito importantes e a autonomia municipal tornou-se um conceito real. As medidas tomadas em 1976 elevaram a capacidade financeira das autarquias.”.

Para Lopes (2014, p.25) o aumento da autonomia do poder local proporcionou a consolidação do poder municipal na vida local, concretizada em especial através da Lei da Autarquias Locais – Competências e Regime Jurídico (Lei n.º 169/99, de 18 de

setembro, na sua redação atual a Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro) e da Lei das Finanças Locais (LFL).

A autonomia financeira traduz-se no atributo dos poderes financeiros das entidades públicas intraestaduais relativamente ao Estado, definindo-se, pois, como medida de liberdade dos poderes financeiros das entidades públicas.

O aumento da autonomia tributária como garante dos direitos dos municípios e da eficiência das decisões políticas de realização da despesa local é feito através da aproximação da cobrança da receita à realização da despesa, por um lado, e os contribuintes, por outro.

As autarquias locais apesar de serem autónomas, também são afetadas pelas opções da Administração Central, isto porque a atividade municipal depende da atribuição de recursos, a transferir anualmente do Orçamento do Estado, sem os quais as despesas inerentes a esta seriam colocadas em causa.

A primeira LFL (Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro), materializa a autonomia financeira dos municípios, que veio reforçada através do art.º 29.º da terceira LFL (Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro), que afirma a autonomia financeira das autarquias, introduzindo algumas alterações como o aumento do número dos impostos locais; a alteração dos critérios de distribuição do Fundo Equilíbrio Financeiro (FEF); o aumento da possibilidade ao crédito, nomeadamente através de emissão de obrigações municipais; e, a redefinição das formas de cálculo do FEF.

Com a publicação da quarta LFL (Lei n.º 42/98, de 6 de agosto), os municípios ficam dotados de uma maior autonomia financeira tornando-os menos dependentes do poder central, ao prever: o aumento do número de impostos cuja cobrança é atribuída aos municípios; uma maior descentralização quanto à respetiva cobrança; e, a atribuição de uma parcela significativa de receitas aos municípios através do FEF, de participações e subsídios do Estado e do recurso ao crédito.

As regras de redistribuição da participação dos municípios nos impostos do Estado, consagrados na terceira LFL foram substancialmente alterados com a quinta LFL (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro).

O princípio da autonomia financeira das autarquias locais tem por fim garantir a estabilidade dos meios financeiros ao seu dispor, permitindo assim o seu funcionamento autónomo.

A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, que revoga todas as anteriores e reforça a autonomia das autarquias locais, desenvolve a descentralização, institui um novo paradigma de governação municipal, promove a coesão e firma o rigor orçamental. No que diz respeito ao reforço da autonomia municipal, destaca a diversificação das fontes de financiamento municipal, tais como: o FEF, o Fundo Social Municipal (FSM), o Fundo Geral Municipal (FGM) e o Fundo de Coesão Municipal (FCM).

À luz do art.º 3.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, os municípios e as freguesias têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos. Segundo o n.º 2 da dita lei, a autonomia financeira dos municípios assenta na capacidade "(...) de elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas, exercer poderes tributários atribuídos por lei, arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes sejam destinadas, ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas e gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes seja afeto."

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (sexta LFL), atualizada pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, veio revogar a anterior, e o princípio da autonomia financeira encontra-se

consagrado no art.º 6.º, n.º 2 expressando “A autonomia financeira das autarquias locais assenta, nomeadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:

- a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas;
- b) Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto;
- c) Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos;
- d) Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas;
- e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;
- f) Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei.”.

Segundo Lopes (2014, p.27), “Ainda que reconhecida a consolidação da autonomia financeira dos municípios nos últimos 30 anos, é igualmente verdade que os resultados pretendidos não foram completamente alcançados. Muitos municípios continuam a apresentar fraca capacidade de gerar receitas próprias.”.

3. Mecanismos de controlo da autonomia local

3.1 Fiscalização administrativa e judicial sobre autarquias locais

Na verdade, após a explanação da autonomia das autarquias locais, agora é necessário abordar a questão relacionada com os seus controlos, ou seja, verificar se existem limitações a essa esfera jurídica de atuação que impeçam que se possa falar de uma autêntica liberdade de decisão das autarquias locais, no contexto da tutela.

Relativamente ao direito português, a tutela administrativa sobre as autarquias locais está plasmada no art.º 242.º, n.º 1 da CRP e na Lei n.º 27/96, de 1 de agosto. A tutela administrativa atua como forma de controlo estadual da atividade autárquica. Ou seja, do ponto de vista legal, a tutela administrativa *consiste na verificação do cumprimento da lei e regulamentos por parte dos órgãos e serviços das autarquias locais e entidades equiparadas* (art.º 2.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto).

No quadro normativo inscrito na CRP, terá que assumir uma forma prudente ou de contenção, a qual, em concreto e modernamente, a tutela exerce através da realização de inspeções, inquéritos e sindicância (art.º 3.º, CRP).

No entanto, para melhor se compreender as noções de inspeção, inquérito e sindicância, atente-se aos conceitos explanados por Cândido de Oliveira (2013):

- **inspeção** tem que ver com a verificação regular da conformidade dos atos e contratos dos órgãos e serviços das autarquias com a lei;
- **inquérito** consiste na verificação da legalidade dos atos e contratos concretos dos órgãos e serviços resultante de fundada denúncia apresentada por quaisquer pessoas singulares ou coletivas ou mesmo de inspeção;
- **sindicância** tem que ver com a verificação aos serviços quando existem sérios indícios de ilegalidade de atos praticados pelos de órgãos e serviços que, pelo seu volume e gravidade, não devam ser averiguados no contexto de inquérito.

Perante a autonomia das autarquias locais para com o Estado, o Estado não tem o poder de extravasar a esfera fundamental do poder local, deve apenas “conhecê-la, respeitá-la e, inclusive protege-la, pois ao fazê-lo, está a proteger uma parte de si próprio, um membro vital do seu corpo.” (Chiminh, 2016, p.61).

Parece-nos pois pertinente compreender dois aspetos fundamentais subjacentes ao tema em debate. Se, por um lado, cabe ao Governo exercer a tutela administrativa face às autarquias locais (art.º 119.º, alínea d), CRP) e ao Tribunal de Contas exercer o poder jurisdicional no contexto das matérias financeiras atribuído às autarquias locais (Lei n.º 20/2015, de 9 de março, versão atual da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto). Por outro lado, à luz da ordem jurídica portuguesa, também as autarquias locais estão sujeitas a tutela administrativa do Estado, a qual se concretiza através das ações inspetivas realizadas por órgãos da administração do Estado, nomeadamente da Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL) e da Inspeção-Geral das Finanças (IGF), órgãos aos quais as autarquias locais estão obrigadas a prestar informação e colaboração julgada essencial para o seu trabalho em paralelo com o Tribunal de Contas. Chiminhi (2016, p.207) afirma que as obrigações anteriormente assinaladas visam ter uma boa eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos.

O art.º 242.º da CRP dispõe que “a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.”. Perante o exposto verifica-se a remissão por parte do legislador constitucional ao legislador ordinário para efeito da regulação da matéria em causa.

Segundo Marcello Caetano citado na obra de Rocha e Cruz e Silva (2017, p.200), a tutela administrativa é “o poder conferido ao órgão de uma pessoa coletiva de intervir na gestão de outra pessoa coletiva autónoma – autorizando ou aprovando os seus atos, fiscalizando os seus serviços ou suprindo a omissão dos seus deveres legais.

Já, na opinião de Rocha e Cruz e Silva (2017), a tutela administrativa é um poder que se exerce entre duas pessoas coletivas autónomas entre si e também é um instituto que tem a sua existência vinculada à boa prossecução das atribuições que, por lei, são conferidas a essas duas pessoas coletivas.

O controlo da atividade municipal pode assumir natureza administrativa – como é o caso da tutela – ou pode assumir natureza diferente. Em matéria financeira, os municípios portugueses estão sujeitos ao controlo do Tribunal de Contas (órgão jurisdicional) (Rocha & Cruz e Silva, 2017, p.203).

Partilha-se das opiniões de Rocha e Cruz e Silva (2017) quando estes afirmam que a “tutela administrativa, abrange duas extensões distintas: em primeiro lugar, que as formas de tutela devem ser típicas e devidamente previstas (no sentido de catalogadas) em lei; em segundo lugar, que é de recusar juízos de oportunidade nas ações que se traduzam em tutela administrativa, pelo que a própria lei (ordinária) da tutela terá que prever os momentos e os limites das ações inspetivas tutelares, bem como o alcance e os efeitos que se retirarão destas mesmas ações”.

O regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais é matéria de reserva legislativa (relativa) da Assembleia da República (alínea q) do n.º 1 do art.º 165.º da CRP). Tal significa que será a própria Assembleia da República (ou o governo, mas a partir de uma autorização legislativa da Assembleia da República) a criar o instrumento legislativo que assegura o padrão da tutela administrativa sobre as autarquias locais. Noutra vertente, estabelece a alínea d) do art.º 199.º da CRP que é da competência administrativa do governo “exercer a tutela (...) sobre a administração autónoma”. Entretanto, quando tomar direção de legislar a matéria em causa, deve-se conformar o seu comportamento na base das autonomias que norteiam as autarquias locais.

O essencial do regime jurídico do Tribunal de Contas está consagrado na Lei n.º 20/2015, de 9 de março (redação atual da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto). Nos termos do art.º 1.º do dito diploma aparece disposto que “o Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e a regularidade das receitas e despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras. Ficam sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas “as autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços, bem como as áreas metropolitanas” (alínea c) do n.º 1 do art.º 2.º, Lei n.º 20/2015, de 9 de março).

No caso especial, quanto às autarquias locais, o Tribunal de Contas detém competência material para fiscalizar, previamente, a legalidade e cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades à luz da alínea c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 20/2015, de 9 de março. Reforçando a submissão das autarquias locais à jurisdição do Tribunal de Contas, o art.º 51º, na alínea m) da referida Lei, prevê que “estão sujeitos à elaboração e prestação de contas (...) as autarquias locais, suas associações e federações e seus serviços autónomos, áreas metropolitanas e assembleias distritais”. O controlo financeiro do Tribunal de Contas é especialmente relevante em matéria de contratos.

Importa salientar um aspeto muito importante sobre a perda de mandato e dissolução dos órgãos autárquicos.

De acordo com o art.º 7.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (na sua redação atual o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro) estipula que a “prática, por acção ou omissão, de ilegalidades no âmbito da gestão das autarquias locais ou no da gestão de entidades equiparadas pode determinar, nos termos previstos na presente lei, a perda do respectivo mandato, se tiverem sido praticadas individualmente por membros de órgãos, ou a dissolução do órgão, se forem o resultado da acção ou omissão deste.”. Incorrem em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos ou das entidades equiparadas que (art.º 8.º, Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, na sua redação atual o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro): “a) sem motivo justificativo, não compareçam a 3 sessões ou 6 reuniões seguidas ou a 6 sessões ou 12 reuniões interpoladas; b) Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, e ainda subsistente, mas não detetada previamente à eleição; c) Após a eleição se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio eleitoral; d) Pratiquem ou sejam individualmente responsáveis pela prática dos atos previstos no artigo seguinte.” Incorrem, igualmente, em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em procedimento administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem e constitui ainda causa de perda de mandato a verificação, em momento posterior ao da eleição, de prática, por ação ou omissão, em mandato imediatamente anterior, dos factos referidos na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do presente artigo (n.ºs 3-4, art.º 8.º, Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, na sua redação atual o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro). A dissolução dos órgãos autárquicos ou entidade equiparada encontra-se prevista no art.º 9 da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (na sua redação atual o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro).

A legitimidade de propor a ação de perda de mandato e dissolução dos órgãos autárquicos cabe o Ministério Público (art.º 11.º, n.º 2 do Lei n.º 27/96, de 1 de agosto,

na sua redação atual o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro) e a decretação do mesmo cabe aos tribunais administrativos.

Portanto a autonomia local seria gravemente prejudicada se os órgãos das autarquias locais pudessem ser dissolvidos ou os seus membros destituídos pelo Governo ou pelo Governo das regiões autónomas por questões de mérito. A tutela que exerce sobre as autarquias locais é de mera legalidade, mas não de mérito.

Nesta ótica, a autonomia das autarquias locais deve ser adequada aos princípios e as regras estabelecidas na Constituição e na Lei. Não pode sobrepor-se aos fundamentos e aos fins assumidos pela Constituição e qualificativos do regime político, devendo haver uma harmonização ou concordância prática de princípios. Porém considera-se que o Estado deve continuar a desempenhar um papel fundamental na garantia da unidade nacional e do funcionamento regular das instituições democratas através dos seus meios.

4. Considerações finais

Portugal é um Estado descentralizado e desconcentrado do ponto de vista jurídico e político, uma vez que há existência de autarquias locais (art.ºs 235.º, n.º 1 e 237.º, CRP). Nesta mesma linha de pensamento, de acordo com a presente investigação, ficou claro que as autarquias locais possuem autonomia plena quer na vertente política quer na vertente jurídica, ou seja, os órgãos das autarquias são eleitos pelos residentes locais (art.º 238.º, CRP) e foram criados por Lei específica em consonância com Lei Quadro da Criação de Municípios (Lei n.º 142/85, de 16 de junho, na sua redação atual Lei n.º 48/99, de 16 de junho).

Verificou-se a impossibilidade de alterar ou de acabar com a autonomia local face a qualquer revisão constitucional, daí depreender-se que tal posição assume forma de garantir a existência das autarquias locais, ressalvada por parte do legislador constitucional.

Nesta ordem de ideias, subscreve-se a posição de Freitas de Amaral (2015) quando afirma que o princípio da autonomia local vai muito mais longe e, abrange os poderes decisores independentes e o direito de recusar soluções impostas unilateralmente pelo poder central.

A autonomia do poder local deve ser interpretada no espírito da interdependência entre as diversas entidades públicas, sem perder de vista o imperativo da preservação da unidade e da coesão nacional, como limites supremos à descentralização administrativa. Neste raciocínio, o Estado tem por obrigação respeitar a autonomia das autarquias locais, sem irromper nas suas matérias essenciais e as autarquias locais também devem limitar-se às tarefas que lhes cabe sem pôr em causa o princípio da unidade territorial e da coesão nacional.

Alerta-se ainda para o facto de que a autonomia local e a tutela administrativa não podem ser vistas como dois polos em permanente tensão ou conflito, porque são elementos integrantes do modelo pluralista da organização administrativa, segundo uma orientação descentralizadora. Assim, destaca-se que onde houver autonomia local, resultante de um processo de descentralização democrata do Estado, haverá também tutela administrativa a ser exercida pelo Governo enquanto guardião do Estado unitário. A CRP define Portugal como um Estado Unitário, cuja soberania é una e indivisível à luz dos art.ºs 3.º, n.º 1 e 6.º, n.º 1 da CRP. Partilha-se da opinião de Ferreira e Perestrelo de Oliveira (2014) quando afirmam que a autonomia atribuída às autarquias locais não

pode ser vista de forma ilimitada, nem tão pouco se pode confundir autonomia com soberania ou independência, pois em caso algum poderá estar em contradição com o princípio da unidade, como uma parte de um todo, dentro do qual alcança o seu verdadeiro sentido. Nesta senda, o legislador veio fixar os elementos jurídicos essenciais como limites ao exercício da autonomia local, a saber: a legalidade, a unidade e indivisibilidade do Estado e tutela administrativa.

Em termos contributivos deste trabalho acredita-se que o mesmo conseguiu explicar de forma clara a liberdade que as autarquias locais têm no exercício das suas atribuições e competências, podendo assim contribuir para a literatura e debate político.

Referências

Assunção, A. C. (2014). *A Gestão Orçamental no Departamento de Coesão Social e Habitação da Câmara Municipal de Loures*. (Dissertação de Mestrado). Instituto Superior de Gestão. Lisboa.

Cândido de Oliveira, A. (2013). *Direito das Autarquias*. 2.^a ed., Coimbra: Coimbra Editora.

Chiminhí, L. (2016). *Autonomia do Poder Local e o Exercício da Tutela Administrativa pelo Estado*. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Delgado, S. M. (2016). *A Freguesia: Arribada Forçada ou Naufrágio?*. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Ferreira, E. P. & Perestrelo de Oliveira, A. (2014). O Fundo de Apoio Municipal e o Princípio da Autonomia Local Financeira das Autarquias. In *Questões do Direito Local*, Jan./Fev, n.º 1.

Freitas do Amaral, D. (2015). *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 4.^a ed., Lisboa: Almedina.

Lopes, M. C. (2014). *Impacto do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) no Financiamento e Desenvolvimento Sustentável dos Municípios Portugueses – estudo de caso: município de Penamacor*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Autónoma de Lisboa.

Martelo, B. (2014). *Descalça Vai Para A Fonte - A Ersar no Caminho da Autonomia Local*, Publicações Cedipre Online <http://www.cedipre.fd.uc.pt>, Coimbra, agosto de 2014. Acedido em 27/01/2020.

Miranda, J. (2007). *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II, 6.^a ed., Coimbra:

Pereira, N. M. (2016). *Organização Municipal e Autonomia em Portugal*. 25(197-214) *Dereito*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3345>

Rocha, J. F., Cruz e Silva, P. (2017). Municípios em Portugal. In *Municipalismo. Perspetivas da Descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*. pp. 171-194. Confederação Nacional de Municípios. Brasília.

Legislação

Carta Europeia da Autonomia Local 1985, transposta pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de julho.

Constituição da República Portuguesa de 1976.

Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, primeira Lei de Finanças Locais.

Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, terceira Lei de Finanças Locais.

Lei n.º 142/85, de 16 de junho (na sua redação atual Lei n.º 48/99, de 16 de junho), estabelece o regime de criação de municípios.

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na sua redação atual a Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, quinta Lei de Finanças Locais.

Lei n.º 20/2015, de 9 de março, versão atual da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (redação atual o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, estabelece o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o respetivo regime sancionatório.

Lei n.º 31/2014, de 31 de maio, Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, quarta Lei de Finanças Locais.

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, atualizada pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, sexta Lei de Finanças Locais.