

direito

**DA (IN)COMPATIBILIDADE
DO REGIME JURÍDICO
DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO
DE MACAU COM O ESTATUTO
DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS DA FUTURA
REGIÃO ADMINISTRATIVA
ESPECIAL DE MACAU (I PARTE)***

*António Malheiro de Magalhães***

SUMARIO

Razão de Ordem

I

Do Princípio da Separação de Poderes ao Município:
algumas considerações

1. O Princípio da Separação de Poderes na sua dimensão vertical
2. A Descentralização administrativa
3. As Autarquias Locais
4. O Município

II

O Município no Ordenamento Jurídico-Público de Macau

III

Os Órgãos Municipais da futura Região Administrativa Especial
de Macau — em torno do artigo 95.º da Lei Básica

Considerações Finais

Bibliografia

RAZÃO DE ORDEM

Quando fomos confrontados com o imperativo de elaborar o relatório da disciplina de Direito Administrativo, na vertente de Ciências Jurídico-Políticas, do nosso Curso de Mestrado em Direito, da Faculda

* Este trabalho corresponde, na íntegra, ao *relatório* por nós elaborado na disciplina de Direito Administrativo do nosso Curso de Mestrado em Direito jurídico-políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

** Professor Auxiliar Convocado na Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

de de Direito da Universidade de Macau, de imediato nos ocorreu um tema profundamente cativante, se bem que, em nossa opinião, fosse dotado de um objecto demasiado abrangente para ser tratado, com a devida acuidade e exigência, no âmbito de um trabalho com aquela natureza.

Sendo certo que proceder a uma análise assaz alargada e aprofundada do perfil organizatório da Administração Pública da futura Região Administrativa Especial de Macau, plasmado na sua «Lei fundamental», é algo que deve impor-se a quem possa revelar interesse pelas coisas do Direito Público, nem sempre, por razões várias, se afigura viável concretizar uma tal pretensão. Deste modo, não foi esse o caminho que trilhámos e decidimos optar por uma via mais limitada, não tão extensa, nem tão larga, mas nunca, a nosso ver, desprovida da devida importância.

Com efeito, já que nos referimos a «caminhos», quase seríamos tentados a dizer que, sem perder de vista as «estradas nacionais» ou até as «auto-estradas» daquela Administração em sentido organizatório, decidimos enveredar por «caminhos municipais», à primeira vista mais modestos mas sempre necessárias para aproximar realidades, por vezes, tão distintas e distantes.

Queremos dizer com isto que, não descurando o plano das relações a estabelecer entre a Administração Central da República Popular da China e a Administração da futura Região Administrativa Especial de Macau, assim como, em termos gerais, a estrutura organizatória desta última, após a transferência do *exercício* da Soberania, a 20 de Dezembro de 1999, optámos por centrar este estudo *no futuro próximo* da actual *Administração Local*, melhor dizendo, da Administração Municipal do Território de Macau.

Tendo nós uma especial preferência pela temática da Separação de Poderes, tributária do realce que desde sempre lhe tem sido conferido pelo Senhor Professor Doutor Rogério Ehrhardt Soares no seu ensino aos Cursos de Mestrado, e que em tempos evidenciámos, ao dedicar-lhe, tanto quanto possível, a nossa atenção, em comunicação proferida na Universidade de Macau, intitulada «a Separação de Poderes na Lei Básica da futura Região Administrativa Especial de Macau*», *teimámos* por bem voltar à sua análise, embora numa dimensão e num campo bem mais circunscritos, isto é, na sua dimensão vertical e no plano concreto da Administração local da futura Região Administrativa Especial da República Popular da China.

Ora, se bem pensamos, para alcançar tal objectivo torna-se necessário aferir da compatibilidade — ou incompatibilidade — do actual Regime Jurídico dos Municípios do Território de Macau¹ com o Estatuto dos Órgãos Municipais da futura Região Administrativa Especial de Macau, consagrado nos artigos 95.º e 96.º da Lei Básica.

* Publicada nesta Revista N.º 41 (3.º de 1998) Volume XI. Setembro de 1998.

¹ Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

É esta a tarefa que iremos abraçar de ora diante, reconhecendo, *a priori*, que não deixará de pecar pela incompletude dos resultados que venhamos a obter.

I

DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES AO MUNICÍPIO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Temos vindo a falar de Administração central e de Administração local, de separação vertical de poderes e de Municípios. Nesta medida, será justificada uma «curta paragem pelo caminho», possivelmente *contornável* por ser demasiado «conhecida» mas essencial para que possamos estabelecer um fio condutor entre estas realidades organizatórias e precisar quanto baste as suas noções.

1. O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES² NA SUA DIMENSÃO VERTICAL

Então, recuemos até ao Princípio da Separação de Poderes, elegendendo-o como ponto de partida de toda a análise subsequente.

Hoje em dia, a sua importância começa por se revelar enquanto «princípio estrutural-conformador do domínio político»³ que se analisa em três planos ou perspectivas fundamentais: o plano funcional-material, o plano institucional ou técnico-organizatório e o plano social ou sócio-cultural.

Na primeira perspectiva, alude-se a uma separação *das funções* do Estado, ou seja, à tripartição tradicional entre as funções legislativa, executiva e judicial. Mesmo assim, actualmente, entende-se que este não será o único catálogo possível, podendo desenhar-se cenários diferenciados onde se identifiquem e autonomizem outras funções que vão para além daquelas tradicionalmente consideradas neste domínio⁴.

No plano técnico-organizatório ou institucional estão em causa *poderes* separados, concebidos como complexos organizatórios distintos que dentro do aparelho do Estado repartem entre si e exercem as funções acima enunciadas⁵.

Finalmente a separação social de poderes traduz uma *articulação* do «poder» ou «*poderes do Estado com as estruturas sociais*», tais como

² Sobre o Princípio da Separação de Poderes, veja-se, em geral, António Malheiro de Magalhães, O Princípio da Separação de Poderes na Lei Básica da futura Região Administrativa Especial de Macau, cit., loc. cit., pp. 711-714 e bibliografia aí citada.

³ José Joaquim Gomes Canotilho, Direito Constitucional, Almedina, Coimbra, 1993, 6.^a edição p. 687.

⁴ Sobre a questão das funções do Estado, veja-se Jorge Miranda, Funções Órgãos e Actos do Estado, Lisboa, 1990, pp. 8 ss. O Autor propõe uma distinção entre a função política que abrangerá a função legislativa e a função governativa *stricto sensu*, a função administrativa e a função jurisdicional. Ibidem, p. 19.

⁵ Rogério Ehrhardt Soares, Direito Administrativo I, Lições sem data, Policopiadas, Universidade Católica, Curso de Direito, Porto.

os grupos, as classes, ou os partidos⁶, assumindo-se, no dizer de Gomes Canotilho, como uma das «manifestações modernas do princípio»⁷.

A este propósito não podemos deixar de lembrar as palavras de Rogério Soares, ao ensinar que o Princípio da Separação de Poderes, embora tenha perdido o seu conteúdo político dentro da máquina estadual, volta, por via da separação social, a assumir este significado «dentro do Estado como sociedade organizada»⁸.

Apesar desta perspectiva ter vindo a adquirir um relevo cada vez maior nas *sociedades de grupos* como são as sociedades actuais não é à separação social que as constituições e as leis se referem, quando abordam e contemplam a doutrina da Separação de Poderes. O que normalmente se encontra plasmado nesses diplomas é uma separação políticoconstitucional⁹, a qual, acabando por traduzir-se numa conjugação da perspectiva funcional e da perspectiva organizatória, desemboca na **clássica** separação entre o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judicial.

Porém, como dissemos, mesmo na sua dimensão clássica ou horizontal, o Princípio da Separação de Poderes não pode ser encarado como uma *trindade divina, eterna e imutável*. Este Princípio apresenta-se hoje como um «Princípio histórico» que de modo algum pode ser considerado «como um dogma de valor intemporal»¹⁰.

Pesem embora todas estas considerações, acontece que muito mais relevante para o nosso estudo é outra «manifestação moderna» da Separação de Poderes. Estamos a referir-nos à sua «dimensão vertical», realidade que se reconduz «aos princípios do federalismo, da autonomia regional e da autonomia local»¹¹ e considera «a delimitação das competências e as relações de controlo segundo critérios fundamentalmente territoriais»¹².

Nas palavras de Barbosa de Melo, esta *dimensão vertical*, para além de exercer uma «considerável influência na estrutura interna do Poder Executivo e do Poder Judicial», «afirma que no Estado têm de

⁶ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, cit., p. 687.

⁷ *Idem*, ibidem, pp. 692 e 693. Segundo o Autor, tratar-se-á duma «repartição» ou «divisão» social de funções, querendo aludir com isto à «distribuição de poder» entre o Estado e outros titulares de «poderes públicos não estaduais».

⁸ Rogério Ehrhardt Soares, *Direito Público e Sociedade Técnica*, Coimbra, Atlântica Editora, 1969, p. 156.

⁹ José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição Anotada*, Coimbra Editora, 3.^a edição, 1993, p. 499. Segundo os Autores «os problemas relacionados com os novos desenvolvimentos da separação social dos poderes (...) embora possam ter algumas refrações a nível político, não se devem confundir com o princípio político-constitucional da separação dos poderes».

¹⁰ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, cit., p. 688.

¹¹ *Idem*, ibidem, p. 692; José Manuel Sérvulo Correia, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987, p. 262.

¹² José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, cit., p. 687.

existir órgãos e corpos intermédios que quer na sua legitimação, quer na sua acção, sejam autónomos e independentes dos órgãos centrais ou supremos»¹³.

Ora, de tudo o que temos dito depreende-se que uma das «realizações»¹⁴ ou «manifestações imediatas»¹⁵ da separação vertical de poderes é a «descentralização administrativa» que, na opinião de Philippe Ardant, pode ser considerada como a «forma mais eficaz» de realização deste Princípio¹⁶.

2. A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A descentralização¹⁷ começa por afirmar-se como um «critério de repartição de competências e atribuições entre o Estado e entes distintos»¹⁸, acabando por desembocar num particular sistema de organização administrativa.

Porém, a expressão *descentralização administrativa*¹⁹ será passível de corresponder a vários sentidos, os quais poderão encerrar fisionomias organizatórias diversas. Nesta medida, poderá falar-se em descentralização técnica, por serviços²⁰ ou funcional²¹, em descentraliza

¹³ António M. Barbosa de Melo, *Democracia e Utopia*, Porto, 1980, p. 44.

¹⁴ José Manuel Cardoso da Costa, *Elementos de Ciência Política*, Poli copiados, Universidade Católica Portuguesa, 1978/79, p. 92 e pp. 67 ss.

¹⁵ António M. Barbosa de Melo, *Democracia e Utopia*, cit., p. 44.

¹⁶ Philippe Ardant, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 6.^a edição, 1994, p. 49.

¹⁷ Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, «o Estado é unitário e respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.» Por sua vez, dispõe-se no n.º 2 do artigo 267.º que «(...) a lei estabelecerá adequa das formas de descentralização e desconcentração administrativas (...)» Relativamente àquela primeira norma, Gomes Canotilho e Vital Moreira sublinham que ela «inclui um princípio constitucional geral — a unidade do Estado — e três princípios de âmbito menor, que qualificam aquele sem o contrariarem — a autonomia local, a descentralização administrativa e a autonomia regional, e tanta importância têm um e outros, que aquele e dois destes estão salvaguardados contra a revisão constitucional. (...) A garantia da autonomia local, da descentralização administrativa e da autonomia regional implica uma certa policracia ou pluralismo de centros de poder, enquadrados numa complexa estrutura vertical do poder político e da administração.» *Constituição...*, cit., p. 75.

¹⁸ Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, Vol I, Almedina, Coimbra, 1980, p. 83.

¹⁹ Segundo Afonso Queiró, «diz-se que há descentralização administrativa quando uma parte, maior ou menor, da função administrativa é autonomamente realizada, não pelo Estado, através dos seus órgãos administrativos (ou seja, por tanto, pelo governo e pelos órgãos dele dependentes), mas por outras pessoas colectivas públicas, através dos seus órgãos, mediante o exercício de poderes próprios, ainda que sobre o controlo dos órgãos do Estado.» Afonso Rodrigues Queiró, «Descentralização», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume III, Lisboa, 1990, pp. 569 e 570.

²⁰ J. Baptista Machado, *Participação e Descentralização Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Almedina, Coimbra, 1982, pp. 4 ss.

ção institucional²² e ainda em descentralização territorial ou em sentido próprio²³.

A primeira, também designada por «devolução de poderes»²⁴, alicerça-se em razões «de eficácia e funcionalidade da organização administrativa»²⁵, traduzindo-se na criação de pessoas colectivas públicas distintas do Estado, chamadas «autarquias institucionais»²⁶ ou institutos públicos²⁷, os quais são incumbidos pela Lei de prosseguir interesses públicos do Estado ou de outras pessoas colectivas de população e território, sendo-lhes imputados os resultados da sua própria actuação²⁸.

²¹ Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, cit., p. 186.

²² *Idem*, *ibidem*, p. 184

²³ J. Baptista Machado, *Participação...*, cit., pp. 4 ss.

²⁴ Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo I*, Almedina Coimbra, 1989, pp. 705 ss.; J. Baptista Machado, *Participação...*, cit., pp. 4 ss.; Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, cit., pp. 185-188. José Casalta Nabais, *A Autonomia Local (Alguns Aspectos Gerais)*, Separata do número especial do Boletim da Faculdade de Direito - Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró - 1986, Coimbra, 1990, p. 61. Na opinião de Sérvulo Correia, «a expressão «devolução de poderes» merece ser mantida, para sublinhar por essa forma a autonomia do conceito face ao de descentralização.» Em seu entender, não deve considerar-se que essa prática represente um «modo de descentralização», pois neste caso estará a contribuir-se «para a ambiguidade do próprio conceito de descentralização.» Segundo o Autor, «a verdadeira descentralização assenta no reconhecimento de centros de poder administrativo fora da área do poder estadual. Para que assim seja, não basta atribuir personalidade jurídica e autonomia administrativa às entidades descentralizadas: para além disso, importa ainda — e sobretudo — que possuam autonomia de orientação, a autonomia de orientação significa que, no quadro das leis vigentes, os objectivos da pessoa colectiva e as suas grandes linhas de orientação são determinados por órgãos representativos da população que para o efeito apreciam livremente os respectivos interesses. (...) Pelo contrário, os institutos públicos — pessoas colectivas públicas nascidas atra vés do fenómeno da devolução dos poderes — têm de ir buscar ao Estado (...) a orientação político-administrativa.» Sérvulo Correia, «Devolução de Poderes», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume III, Lisboa, 1990, p. 656.

²⁵ Mário Esteves de Oliveira, *ibidem*, p. 186.

²⁶ J. Baptista Machado, *Participação...*, cit., p. 4.

²⁷ Ao sistema de «devolução de poderes» contrapõe-se o sistema de «integração de poderes» que consiste no facto de todos os interesses a prosseguir pelo Estado, ou pelas pessoas colectivas de população e território serem postos por Lei a cargo das próprias pessoas colectivas a que pertencem». Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, cit., p. 705. Note-se ainda que este Autor considera ser o fenómeno da devolução de poderes que está na base da criação das Associações públicas, as quais, nesta medida, pertencem à Administração Indirecta do Estado. Refira-se que a Administração Indirecta envolve também as Fundações Públicas e as Empresas públicas. Rogério Soares apelida estas figuras de tipo institucional ou fundacional de «entes autónomos não territoriais», que juntamente com as autarquias locais ou «entes autónomos territoriais» constituem a chamada Administração mediata. *Direito Administrativo I*, cit., p. 5.

²⁸ Na medida em que estas «autarquias institucionais» prosseguem interesses públicos pertencentes ao Estado, encontram-se sujeitas aos poderes de supe

Na opinião de Casalta Nabais, a expressão «*descentralização em sentido técnico ou por serviços*» parece desadequada para identificar a realidade administrativa resultante do «expediente da *devolução de poderes ou de competências*». Segundo o Autor, «a descentralização administrativa implica sempre a existência de uma colectividade administrativa autónoma, isto é, de uma colectividade humana baseada numa solidariedade de interesses próprios (exclusivos), interesses cuja definição e prossecução são, pois, suas atribuições naturais». Consequentemente, prefere designar este fenómeno, que está na génese da denominada Administração Indirecta do Estado, por «*desconcentração personalizada*»^{29 30 31}.

rintendência do Governo, «expressos na faculdade de orientação que se traduz em várias faculdades de intervenção». José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição..., cit., p. 782. Cfr. ainda o artigo 199.º, alínea *d*), da Constituição da República, onde se dispõe que «compete ao Governo, no exercício de funções administrativas: (...) superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta (...)».

Ensina Freitas do Amaral que «tradicionalmente, o *poder de superintendência* era concebido» no direito português «como um dos poderes típicos da hierarquia». Porém, esta noção tradicional viria a sofrer uma profunda alteração de sentido por força da revisão constitucional de 1982. Com efeito, «a ideia de superintendência deixou de aparecer ligada à hierarquia para surgir ligada à Administração Indirecta do Estado. E, depois, porque, no âmbito da administração indirecta do Estado, a superintendência tem agora um conteúdo jurídico diferente daquele que tinha no contexto da relação hierárquica. É por isso que se torna necessária uma terminologia diferente (...)» Então, segundo o Autor, passará a chamar-se «à *faculdade de revogação*, que o superior hierárquico tem sobre os actos do subalterno, *poder de supervisão*. E à «superintendência» agora situada no âmbito da administração estadual indirecta por força da Constituição», deverá ser dado um outro sentido, ou seja, «o de *poder de definir a orientação da actividade a desenvolver pelas pessoas colectivas públicas que exerçam formas de administração indirecta*». Diogo Freitas do Amaral, Direito Administrativo I, cit., pp. 710 e 711.

²⁹ José Casalta Nabais, A Autonomia..., cit., p. 61, em especial, nota 120. Para Casalta Nabais, «administração estadual é toda a acção administrativa desenvolvida pelo Estado para a realização dos interesses nacionais, interesses nacionais cuja prossecução e concretização compete sempre, pelo menos em última instância, ao suporte administrativo orgânico do Estado-o Governo. Naturalmente que o Estado pode servir-se de vários expedientes para atingir este desiderato, originando assim diversas formas de administração estadual.» Entre estas especiais formas de administração estadual deverão ser referidas a *concentração administrativa*, a *desconcentração administrativa orgânica*, a *desconcentração personalizada* e ainda a *desconcentração autárquica*.

A *desconcentração autárquica* traduz-se numa forma de administração estadual através da qual o Estado procede a uma devolução de poderes ou de competências «em pessoas colectivas de direito público já existentes como instrumentos unificadores de colectividades humanas suportes de administrações autónomas (...)» Por outro lado, consiste numa «devolução de poderes relativos a atribuições que apenas à pessoa colectiva estadual dizem respeito, poderes pelos quais esta é responsável em última instância, gozando de uma verdadeira tutela administrativa sobre os órgãos autárquicos que os exercem.» Sendo assim, o Autor afirma que nem no caso da «*desconcentração personalizada*», nem no caso da

«*desconcentração autárquica*» «se pode falar de uma verdadeira descentralização administrativa, uma vez que não há aqui lugar a uma autêntica transferência de atribuições do Estado-administração, mas tão só uma transferência de poderes relativa a atribuições de que o Estado não abre mão.» Pelo contrário, quando o Estado devolve às autarquias locais «atribuições próprias da comunidade autárquica», apesar de anteriormente lhe terem sido imputadas «por força de um visão estatizante da administração pública», encontramos-nos perante uma verdadeira descentralização administrativa.

Por outro lado, Casalta Nabais, aludindo, nos mesmos termos, à «*desconcentração personalizada*» e à «*desconcentração autárquica*», entende que a «desconcentração da administração estadual a favor de pessoas colectivas públicas, sendo estas pessoas jurídicas — por isso mesmo autónomas face ao Estado-pessoa —, encontram-se integradas numa relação de tutela administrativa o que tem como consequência estarem sujeitas a um controle por parte da administração central do Estado de maneira a prosseguirem os interesses gerais da colectividade nacional para que foram «mandatadas». Quer isto dizer que, neste último caso, temos duas pessoas colectivas públicas a colaborarem na realização (na efectivação) do mesmo interesse público que, muito embora imputado ao Estado, foi por este posto a cargo de um instituto público ou de uma autarquia. Daí que não surpreenda que o Governo disponha de instrumentos para evitar que o interesse geral seja desvirtuado ou transformado mesmo em interesse próprio do instituto público ou autarquia encarregada de o prosseguir».

Finalmente, o Autor adverte que qualquer destes expedientes é distinto da figura da «*desconcentração orgânica em órgãos autárquicos*», a qual, se bem pensamos, se traduz na possibilidade do Estado (Governo) delegar poderes de representação (tutela) num órgão autárquico que é simultaneamente órgão da administração estadual. Nesta hipótese, poderá dizer-se, na linha de Baptista Machado, que a tutela estadual sobre a autarquia se apresenta como uma espécie de «tutela exercida por dentro (do interior)» inconfundível com «*tutela interna*» levada a cabo pelo Estado nas situações de «*desconcentração personalizada*» e «*desconcentração autárquica*» (devolução de poderes). Ver infra, notas 61 e 69.

Como sabemos, no domínio da Administração Indirecta incumbe aos entes autónomos, pelos quais esta se manifesta, a prossecução de interesses do Estado, o mesmo será dizer, dos interesses gerais da colectividade. Cabe-lhe a prossecução mas não a sua definição e representação que, em última instância pertence ao Parlamento e à Administração Central (Directa) do Estado, ou seja, ao Governo. Ora, como já referimos, este exerce sobre aqueles um poder de superintendência, de orientação, consubstanciado na emissão de directivas que os vinculam no desenvolvimento da sua actividade. Deste modo, no dizer de Baptista Machado, a *tutela* a que os referidos entes autónomos se encontram submetidos é uma *tutela interna* ou *intrínseca*, «pois aquelas directivas, ao fixarem os objectivos e ao precisarem o conteúdo do interesse público a realizar, estabelecem um rumo à actuação dos serviços e informam ou determinam por dentro o conteúdo e o sentido das decisões dos seus órgãos.» José Casalta Nabais, *A Autonomia*, cit., pp. 59-64, em especial, nota 121; J. Baptista Machado, *Descentralização...*, cit., pp. 14 e 15, 17, 20 e 21.

Por sua vez, Alves Correia sublinha, ao indicar o crescimento das «tarefas prestativas dos municípios» como motivo da cooperação intermunicipal, que «este aumento de responsabilidades» ficou a dever-se a «uma *devolução* e (ou) *delegação de poderes* do Estado para as autarquias locais.» Ora, para o Autor, «a expressão «devolução de poderes» exprime a ideia de uma transferência de funções ou atribuições do Estado para outro ente público, dotado de autonomia, sendo vedado ao órgão do ente que devolveu os poderes qualquer interferência no seu exercício. Ao contrário, na «delegação de poderes» assiste-se a um fenómeno mais simples, qual seja o de um órgão a quem a lei atribuiu determinadas competências

(delegante) conferir a outro órgão (delegado) o encargo de praticar actos identificados ou até um só acto, sem perder as suas competências próprias.» Porém, Alves Correia não partilha da opinião corrente, segundo a qual «a técnica da devolução de poderes é utilizada para a *descentralização administrativa*, ao passo que a *delegação de poderes* está intimamente relacionada com a desconcentração administrativa», na medida em que «o instrumento da delegação de poderes pode ser utilizado nas relações entre órgãos de pessoas colectivas distintas (...)» Segundo o Autor, embora nestas situações se afigure «mais correcto falar em *delegação de funções* ou *delegação de atribuições*», tal como ensina Rogério Soares, «ainda assim estamos perante uma *delegação* e não uma *devolução* ou *transferência* de poderes». Deste modo, «nada obsta, pois, que as autarquias, ao lado de atribuições próprias e de atribuições para elas transferidas pelo Estado, exerçam funções delegadas pelo Governo.» Fernando Alves Correia, «Formas jurídicas de cooperação intermunicipal», in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, I, Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, Número Especial, Coimbra, 1984, pp. 63 e 64, em especial, nota 7. A respeito da «delegação de atribuições estaduais» nas autarquias locais, veja-se, também, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição...*, cit., pp. 886 e 887, notas II e IV.

³⁰ Em comentário ao artigo 267.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, afirmam que a *descentralização administrativa* «designa, numa formulação mais estrita, apenas a transferência de funções do Estado para as administrações autónomas, de carácter territorial, corporativo, ou institucional. Num entendimento menos exigente, considerava-se também descentralização a criação de entidades públicas sem substracto pessoal, de âmbito nacional ou local, para desempenharem certas tarefas da Administração central (administração indirecta ou mediata). O que há de comum nestas duas formas — de resto, bem distintas — é o facto de essas funções deixarem de pertencer à administração directa do Estado e serem atribuídas a outras entidades dotadas de personalidade jurídica.» Quanto à desconcentração administrativa, «ao invés, traduz-se simplesmente numa deslocação de competências no âmbito da própria organização administrativa do Estado, dos órgãos centrais para os órgãos periféricos, dos órgãos superiores, para os órgãos inferiores. Sob certa perspectiva, a própria Administração Indirecta pode ser considerada como forma de desconcentração (e não de descentralização), havendo quem a designe por «desconcentração institucional», em contraposição com a «desconcentração burocrática». *Constituição...*, cit., pp. 927 e 928. Por outro lado, deverá ser especialmente considerada a anotação (IV) ao n.º 1 do artigo 6.º da Lei Fundamental Portuguesa, onde se diz que «o princípio da descentralização administrativa não é unívoco» e que a «Constituição estabelece uma distinção entre a descentralização das entidades «de população e território» (autarquias locais e regiões autónomas) e a descentralização da administração pública, isto é, sobretudo a administração do Estado.» *Idem*, *ibidem*, pp. 75 e 76.

³¹ Se bem pensamos, também Afonso Queiró apontava neste sentido quando alertava para o facto de começar a falar-se «de um fenómeno de despersonalização substancial dos entes funcionalmente descentralizados e da sua prática redução, em certa medida, em muitos casos, à categoria de *órgãos* da administração directa do Estado, que é como quem diz, à categoria de órgãos em favor dos quais o legislador opera, mais do que uma descentralização, uma simples desconcentração de poderes ou de funções. Este fenómeno de «despersonalização» e consequente redução dos organismos em causa à condição substantiva de órgãos hierarquicamente dependentes do governo (...) é tanto menos surpreendente quanto é certo ser a descentralização por serviços, já desde a origem, uma pseudo-descentralização, um simples instrumento da técnica da organização administrativa,

Em contraposição com a Administração indirecta, deverá dizer-se que a Administração Directa é constituída por um conjunto de órgãos e serviços, integrados na pessoa colectiva pública Estado que prosseguem e realizam interesses deste, encontrando-se «sujeitos à direcção e fiscalização de um poder situado no Governo». Segundo o ensinamento de Rogério Soares, trata-se de uma «estrutura fortemente hierarquizada», designada por «Administração centralizada»³², cujos resultados da sua actuação jurídica e material se imputam ao Estado³³.

Ora, é nesta sede que normalmente costuma falar-se de *concentração* e de *desconcentração administrativa*, enquanto sistemas de organização administrativa que respeitam à «repartição de competências entre órgãos da mesma pessoa colectiva pública»³⁴.

A grande diferença existente entre estes dois últimos sistemas de organização administrativa e os sistemas de centralização e de descentralização administrativa reside no facto de os primeiros se referirem à organização dentro de uma só pessoa colectiva pública, ao passo que os segundos pressupõe necessariamente a existência de sujeitos públicos distintos.

Deste modo, deparamos com um *sistema concentrado*, quando a competência decisória pertence aos órgãos superiores da hierarquia, cabendo aos órgãos inferiores apenas tarefas mais «*humildes*» tais como a preparação e a execução das decisões. Pelo contrário encontramos em face de um *sistema desconcentrado* quando estes mesmos órgãos situados em degraus mais baixos de hierarquia gozam de poder decisório³⁵.

A desconcentração administrativa³⁶, originária ou derivada, consoante decorra imediatamente da lei ou, para se efectivar, exija a prática de um acto específico pelo superior hierárquico, mediante expressa permissão legal³⁷, elegeu como seus «instrumentos»³⁸ concretizadores

ao dispor do legislador administrativo para a promoção de uma eficiente realização de interesses públicos gerais ou estaduais.» Afonso Rodrigues Queiró, «Descentralização, cit., loc. cit., p. 573.

³² O Autor salienta que esta realidade corresponde aos sistemas administrativos de feição europeia ocidental. Direito Administrativo I, cit., p. 5. Ver, ainda, Mário Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, cit., p. 204 e Diogo Freitas do Amaral, Direito Administrativo I, cit., p. 205.

³³ Mário Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, cit. p. 204.

³⁴ Idem, ibidem, p. 199.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Segundo o ensinamento de Casalta Nabais, traduz-se numa forma de administração estadual que prefere designar por «*desconcentração administrativa orgânica*». A Autonomia Local..., cit., p. 60. Para Esteves de Oliveira, «a desconcentração visa libertar os órgãos superiores da pessoa colectiva do congestionamento provocado pelo extraordinário alargamento das tarefas administrativas, sobretudo estaduais, nos últimos decénios e na sua forma mais típica — a criação de serviços locais do Estado — representa também um modo de aproximar a administração estadual dos interesses e comunidades locais, permitindo uma maior adequação e rapidez da decisão.» Direito Administrativo..., cit., pp. 199 e 200.

³⁷ Diogo Freitas do Amaral, Direito Administrativo I, cit., p. 601.

³⁸ Mário Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, vol. I, pp. 199 c 200.

preferenciais, a criação de órgãos e serviços da administração local³⁹, a delegação de poderes ou de competências, respectivamente⁴⁰.

³⁹ Órgãos locais do Estado são «centros de decisão dispersos pelo Território nacional, mas habilitados por lei a resolver assuntos administrativos em nome do Estado nomeadamente em face de outras entidades públicas e aos particulares em geral». Diogo Freitas do Amaral, Direito Administrativo I, cit., p. 393. Estes órgãos, que se encontram «na dependência hierárquica do Governo», constituem, em conjunto com os «serviços locais do Estado» que preparam e executam as suas decisões, a denominada Administração local do Estado e têm a sua competência limitada a certas circunscrições administrativas. Idem, ibidem, pp. 393 e 399.

Pelo contrário, aqueles órgãos e serviços do Estado que estendem a sua competência a todo o Território nacional integram a Administração central do Estado. Ibidem, pp. 203 e 204.

Quer num caso, quer noutro, está presente o modelo hierárquico. Como diz Baptista Machado, «a Administração estadual directa é aquela que é exercida pela administração central, seguindo uma organização vertical em que impere o princípio da subordinação hierárquica. Esta administração estadual pode ter e tem muitas vezes órgãos locais ou periféricos e pode ser desconcentrada pela «delegação de poderes» em direcções ou órgãos subalternos. Participação e Descentralização..., cit., p. 11.

Este modelo de organização administrativa «constituído por um conjunto de órgãos e agentes com atribuições comuns e competências diferenciadas, ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direcção e ao subalterno o dever de obediência», denomina-se hierarquia administrativa. Diogo Freitas do Amaral, Direito Administrativo, vol. I, cit., p. 638.

Em consequência, como ensina Casalta Nabais, «no caso da desconcentração orgânica, os órgãos ou agentes em que tal desconcentração se efectua, porque se encontram integrados numa relação de hierarquia, estão sujeitos aos poderes hierárquicos dos órgãos superiores da administração do Estado, ou seja, aos poderes de direcção, de superintendência (hierárquica) e disciplinar». A Autonomia Local, cit., p. 63. Neste sentido a Constituição da República Portuguesa preceitua no seu artigo 199.º, alínea d) que «compete ao Governo no exercício de funções administrativas : dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar (...)».

Ora, o «*poder de direcção*» a que se encontram sujeitos os órgãos e serviços da Administração Directa do Estado hierarquicamente subordinados traduz-se, precisamente, na emanação de «*ordens concretas*» a que eles devem obediência e não apenas na emanação de «*directivas genéricas*» que corporizam o *poder de superintendência* ou *poder de orientação* que recai sobre os «institutos públicos». J. Baptista Machado, Descentralização..., cit., p. 13.

Neste sentido, Paulo Otero refere que «a essência do poder de direcção reside na faculdade de o superior emanar ordens e instruções. (...) Através dos referidos comandos imperativos, o superior pode planificar, organizar, comandar e coordenar toda a actividade administrativa dos seus subalternos. Com efeito, o poder de direcção mostra-se susceptível de abranger todas as actividades dos órgãos hierarquizados, independentemente da competência destes últimos, não encontrando, segundo alguns autores, limites materiais de incidência.» Na opinião do Autor, «este direito ilimitado de o superior emanar ordens e instruções sobre toda a actividade dos subalternos, confere ao poder de direcção um estatuto central na caracterização da hierarquia administrativa.» Paulo Otero, Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa, Coimbra Editora, 1992, pp. 111 e 112.

Por seu turno, bem diferente da desconcentração, assim como da «descentralização técnica» ou «devolução de poderes», é a chamada «descentralização institucional» que origina a chamada «administração autónoma institucional». Segundo Esteves de Oliveira, o fundamento desta forma de descentralização deve buscar-se na existência de certas necessidades colectivas surgidas «no seio de grupos de pessoas que, em virtude da sua actividade profissional, económica ou outra se defrontam também com interesses próprios (...) e que podem justificar a personalização do respectivo substracto para, mediante os seus órgãos representativos, decidirem e executarem as tarefas conducentes à prossecução de tais interesses»⁴¹. Como vemos, esta forma de descen

Deste modo, embora encontre na Administração local do Estado e na delegação de poderes os seus instrumentos mais valiosos, a desconcentração administrativa tem, em contrapartida, o seu «correctivo» no poder hierárquico do órgão superior ou central. Mário Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, vol. I, cit., p. 200.

⁴⁰ Delegação de poderes ou competências é um acto administrativo «fundado numa expressa determinação da lei, pela qual um órgão vai tornar possível o exercício dos seus poderes por outro órgão». Rogério Ehrhardt Soares, Direito Administrativo, Coimbra, 1978, p. 251. Segundo o Autor «a previsão legal do acto de delegação apenas permite que o órgão competente, que está legitimado a agir em ordem à satisfação de determinados interesses possa conferir a outro «órgão o encargo de prover relativamente a eles, com a prática de actos idênticos ou até de um só acto» mas nunca lhe permite transferir a sua competência. Ibidem, pp. 256 e 257.

⁴¹ Para o Autor, «embora a Constituição não reconheça nenhuma forma de descentralização institucional, o que é certo é que vinculou o legislador a promover a como modo de realizar a própria democracia». Mário Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, vol. I, cit., p. 184. Porém, deve notar-se que, actualmente, o artigo 267.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, refere expressamente a figura das «associações públicas», como meio «assegurar a participação dos interessados» na gestão efectiva da Administração Pública. Por sua vez, o n.º 4 deste artigo dispõe que «as associações públicas só podem ser constituídas para satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações sindicais e têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos.»

Casalta Nabais não deixa de salientar que «a autonomia institucional, não obstante o seu enquadramento no âmbito da administração pública e o seu significado quer participativo, quer de eficiência administrativa, possui um alcance bem mais modesto que o desempenho pelas autarquias locais. É que, como pessoas colectivas públicas de fim múltiplo que são, estas últimas constituem autênticas escolas de democracia e instâncias de educação, não admirando, assim, que, entre nós, não só constituam pólos do poder político mas também vejam a sua posição garantida face ao próprio poder de revisão constitucional (...), o que, naturalmente, não sucede com as colectividades institucionais. Estas, ao contrário, porque estão ao serviço de fins especiais e não integram a totalidade dos cidadãos, detêm uma posição de autonomia menos vincada e mais disponível face ao legislador que, deste modo, a poderá moldar em larga medida». A Autonomia..., cit., p. 76.

Nesta medida, Esteves de Oliveira acaba por evidenciar que «é também natural que a tutela sobre as autarquias locais (...) seja muito menos gravosa para a sua autonomia, do que aquela que a lei fixará, caso a caso, para a Administração autónoma institucional». Direito Administrativo..., cit., p. 185.

tralização, encontrará a sua justificação na necessidade de prossecução de interesses próprios duma colectividade específica, inconfundíveis com interesses da sociedade global ou Estado. São tais interesses, de ordem económica ou profissional, que se encontram na base da existência de Corporações ou Ordens Profissionais⁴². Com efeito, as pessoas colectivas públicas que incorporam esta forma especial de Administração Autónoma, «mergulham as suas raízes» numa «cumplicidade de interesses», isto é, num conjunto de necessidades colectivas privativas de um certo grupo de indivíduos que se confunde com o substracto pessoal que as constitui. Neste caso, segundo a doutrina maioritária, não nos encontramos perante uma Administração Estadual — nomeadamente Indirecta — mas em face de uma Administração autónoma em relação ao Estado enquanto sujeito público.

Acontece que é corrente na doutrina portuguesa identificar as «corporações», enquanto «associações públicas»⁴³ com a «administração autónoma» («institucional»)^{44 45}.

⁴² Segundo as palavras de Vital Moreira, «mesmo pondo de lado os demais entes corporacionais públicos (as corporações territoriais e os consórcios e corporações interadministrativas), as associações públicas propriamente ditas são ainda assim uma figura muito heterogénea. São numerosas as suas expressões.» Porém, o Autor acrescenta que «as mais típicas e relevantes das associações públicas encontram-se na esfera profissional e económica. Não é pois por acaso que quando se fala em associações públicas se começa por pensar neste grupo de corporações.» Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, pp. 403 e 405. Jorge Miranda diz-nos que, «ao contrário das demais associações públicas, os colégios profissionais, pelo menos os das profissões jurídico-forenses, remontam ao século XIX ou aos inícios do século XX» e integram-se indubitavelmente na Administração Autónoma. Jorge Miranda, «Ordens Profissionais», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume VI, Lisboa, 1994, pp. 229, 231 e 232.

⁴³ Independentemente da questão de saber se as «associações públicas» pertencem à Administração Autónoma ou à Administração Indirecta do Estado, de modo algum aquelas poderão reduzir-se às Ordens Profissionais. Freitas do Amaral identifica três espécies de associações públicas: as «associações de entidades públicas», «a categoria menos controversa», de que serão exemplo as associações de municípios; as «associações de entidade privadas», onde se integram as Ordens Profissionais, «a categoria mais importante e numerosa», mas, também, «aquela que custou mais a aceitar nos quadros do novo regime democrático português»; as «associações públicas de carácter misto», isto é, «aquelas em que numa mesma associação se agrupam pessoas colectivas públicas e indivíduos ou pessoas colectivas privadas». Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, 2.^a Edição, vol. I, Almedina, Coimbra, 1994, pp. 402-405.

Por sua vez, Alves Correia salienta que «a nossa doutrina integra as associações de municípios nas associações ou corporações públicas». Segundo o Autor, «Jorge Miranda considera as associações de municípios como associações públicas e classifica-as de *complexas*, quanto à natureza dos membros, porque formadas por pessoas colectivas, de *associações de entidades públicas*, quanto à qualidade dos membros, e de *associações públicas próprias*, quanto à conformação de interesses. Todavia, como refere Jorge Miranda, as associações de municípios, apesar de inseridas no domínio do poder local, nem por isso se confundem com as autarquias locais. O que as caracteriza é a agregação de certas pessoas colectivas

Contudo, esta posição, defendida por Autores como Esteves de Oliveira, Gomes Canotilho, Vital Moreira, Casalta Nabais, Sêrvulo

territoriais (os municípios) e não o exercício de qualquer poder sobre o território.» Fernando Alves Correia, «Formas Jurídicas...» cit., loc. cit., p. 99.

⁴⁴ Vital Moreira recorda que «a integração das corporações públicas na administração autónoma não era a posição prevalecente na doutrina portuguesa até à Constituição de 1976. No domínio da Constituição de 1933, a doutrina dominante, influenciada por Marcelo Caetano, incluía as associações públicas, juntamente com os institutos públicos, no conceito de «devolução de poderes», reservando o conceito de descentralização para a administração local territorial. Hoje, porém, sobretudo depois da revisão constitucional de 1982, a identificação entre associação pública e administração autónoma é a posição generalizada.» Ibidem, p. 374.

⁴⁵ Isto não significa dizer que só e apenas essas «corporações» ou «Associações Públicas» a possam integrar. Na opinião de Vital Moreira, «a distinção institutos públicos/associação pública é particularmente relevante sob o ponto de vista do conceito de administração autónoma. É que, em princípio, só a corporação pública pode ser suporte de administração autónoma, no seu sentido material, enquanto auto-administração de determinada colectividade infra-estadual. Os institutos públicos só podem ser suportes de administração autónoma quando sejam de natureza representativa.» Acontece que «se a associação ou corporação pública é a moldura preferida da administração autónoma, não quer isso dizer (...) que ela seja a única forma de administração autónoma. (...) O que caracteriza a administração autónoma contemporânea é a versatilidade e a multifuncionalidade das suas figuras subjectivas. Ponto é que um certo conjunto de tarefas administrativas esteja confiada a instâncias constituídas pelos próprios interessados, mediante órgãos representativos, dotados de capacidade de autodefinição da orientação político-administrativa.» Nesta medida, citando Schuppert, o Autor defende que «a ideia tradicional de que o instituto era inapto para a administração autónoma deve ser abandonada, pois a realidade mostra a existência de institutos dotados de órgãos representativos que se revelam um «tipo específico de co-administração e de auto-administração.» Em consequência, Vital Moreira considera, tal como Jorge Miranda, que as Universidades, na sua configuração actual, integram-se na Administração autónoma. Jorge Miranda, «Ordens Profissionais», cit., loc. cit., p. 232.

Em nosso entender, Baptista Machado parece navegar nas mesmas águas que Vital Moreira, ao referir que «pode haver institutos públicos de acção regional dotados de órgãos electivos — em vez de órgãos cujos titulares sejam designados pela administração central —, ou de órgãos mistos, e com uma participação maior ou menor das populações ou das categorias sociais da região na gestão dos mesmos. Quando tal aconteça, o instituto público de acção regional pode surgir como uma estrutura de transição entre a administração indirecta do Estado e a administração regional autónoma (descentralizada).» J. Baptista Machado, cit., p. 6, nota 4.

Por outro lado, na opinião de Vital Moreira, nem todas as associações públicas «em sentido jurídico formal» têm o merecimento de pertencer à administração autónoma. Necessário se torna que o sejam também em «sentido material», isto é, se apresentem como colectividades de pessoas «que compartilham uma comunidade de interesses e que gozam da capacidade de autoderminação dos seus fins». Caso contrário, não serão consideradas verdadeiras associações ou, quando muito, não passarão de associações de «fachada».

Por último, é conveniente salientar que, por vezes, a doutrina ao aludir às corporações públicas como única «instância da administração autónoma», utiliza aquele conceito, em sentido amplo, ou seja, abrangendo as autarquias locais e as «associações públicas propriamente ditas». Vital Moreira, Administração Autónoma..., cit., pp. 369, 374 e 375.

Correia e Jorge Miranda⁴⁶, «não é uma posição universal»⁴⁷. Assim, no extremo oposto deverá situar-se a tese defendida por Rogério Soares. Por outro lado, impõe-se fazer uma especial referência ao pensamento de Freitas do Amaral, que, em nosso entender, poderá configurar-se como uma posição «intermédia».

Para Rogério Soares, as associações públicas, em especial as Ordens Profissionais, de que é exemplo a Ordem dos Advogados, pertencem inequivocamente à «*Administração mediata*» do Estado, concretizando um modo específico de descentralização administrativa, fundado na «devolução de poderes» estaduais (interesses públicos). Na opinião do Autor, «criar uma corporação pública implica a devolução de tarefas que pertencem ao elenco público. Com isso atribui-se à corporação um status público: um complexo de deveres que ela tem de cumprir, e que vai ser servido por um adequado conjunto de poderes públicos. Só dessa maneira a corporação pode funcionar em termos de ser uma peça da Administração mediata do Estado»⁴⁸.

⁴⁶ Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, vol. I. cit., pp. 184 e 185; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição Anotada*, pp. 781-782 e 927-930; Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., ; José Casalta Nabais, *A Autonomia...*, cit., p. 49; Jorge Miranda, «Ordens Profissionais», cit., loc. cit., p. 231 e 232. Na opinião deste Autor, pelo menos, «certas associações públicas, entre as quais, sem dúvida, as associações públicas profissionais», fazem parte da Administração autónoma. No fundo, segundo Vital Moreira, tratam-se daquelas associações que Sérvulo Correia apelida de «associações públicas em sentido restrito». Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas...*, cit., p. 374. e Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, volume I, Edições Danúbio, Lda. Lisboa, p. 145.

⁴⁷ Vital Moreira, *Administração Autónoma...*, cit., p. 522.

⁴⁸ Segundo o ensinamento de Rogério Soares, «(...) o Estado dispõe dum *poder organizatório*, duma capacidade de se autoconstruir, que exercita livremente. Assim se constrói a complexa máquina do Estado. Repare-se, porém, que a justificação do poder organizatório reside na urgência de deixar ao Estado um meio para definir as figuras de acção mais adequadas à satisfação dos interesses públicos. E tal não significa necessariamente criar complexos de poderes integridos na teia dos órgãos do Estado. Pode muito bem acontecer que se manifeste mais conveniente descarregar a tarefa pública sobre um sujeito diferente do Estado. Apenas não será legítima tal devolução quanto a actividades supinamente estaduais, como a defesa, a administração da justiça, as relações internacionais, a criação dos impostos. Em face dessas tarefas, mantém-se um inderrogável monopólio estadual; pode dizer-se que elas são estaduais em sentido estrito. As outras, e o seu número depende da circunstância histórica, foram também assumidas como pertencendo à comunidade, e portanto são públicas, estão funcionalmente ligadas ao Estado, que tem de prover à sua satisfação. Mas, quanto a elas, já se aceita que o poder organizatório do Estado funcione em termos de devolver o encargo a um ente diverso de si mesmo. Nesta medida diz-se que surge uma *Administração mediata*».

Por outro lado, o Autor entende que é conveniente acentuar «que a criação de corporações públicas representa uma solução descentralizadora, que pode ser mais ou menos acarinhada pelo pensamento político dominante numa certa constituição. Consoante as concepções de organização da coisa pública que em cada

Do mesmo modo, inicialmente, Freitas do Amaral⁴⁹ não considerava as associações públicas como uma forma de Administração autónoma. Para este Autor, tratavam-se pura e simplesmente de «pessoas colectivas públicas, de tipo associativo, criadas para assegurar a prossecução de interesses públicos determinados, pertencentes ao Estado ou a outra pessoa colectiva pública»⁵⁰ que se encontravam inseridas na Administração indirecta do Estado.

Acontece que o Autor acabaria por rever a sua opinião inicial, defendendo, actualmente, que as associações públicas são «pessoas colectivas públicas, de tipo associativo, criadas para assegurar a prossecução de determinados interesses públicos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua prossecução», configurando-se, então, como parte integrante da Administração autónoma. Todavia, continua a afirmar que estas implantam os seus alicerces na «devolução de poderes»^{51 52}.

momento histórico se impõe, assim vamos encontrar um desejo mais forte ou mais tímido de atribuir a prossecução de interesses da comunidade a sujeitos fora da organização estadual. Mas afirmar com calor este desejo, como o faz a nossa Constituição (...) não significa apenas fazer apelo a figuras de base territorial, na suposição romântica que se lida com manifestações «naturais» anteriores ao Estado. Significa chamar a colaborar na realização do interesse público as figuras jurídicas de base associativa, fundacional ou institucional que, pela sua condição, se mostrem mais adequados à tarefa que têm de cumprir. Ora, quando a Constituição de 1976 aponta para um princípio de descentralização, não pensa obviamente só nas pessoas colectivas territoriais, mas no leque extremamente largo de sujeitos públicos. E aqui surgem as corporações públicas, de que a Ordem dos Advogados é um exemplo.» Rogério Ehrhardt Soares, «A Ordem dos Advogados uma Corporação Pública», in Revista de Legislação e Jurisprudência, Ano 124.º, Coimbra, 1 de Outubro de 1991, N.º 3807 p. 162 e 163; N.º 3809, pp. 225 e 226.

Para Rogério Soares, «a toda esta grossa fatia da Administração Pública que ultrapassa os limites do aparelho estadual (autarquias locais e entes autónomos não territoriais) costuma chamar-se *Administração mediata*, para com isso traduzir que desempenha tarefas públicas em nome do Estado.» Direito Administrativo I, cit., p. 6.

⁴⁹ Diogo Freitas do Amaral, Direito Administrativo, vol. I, Almedina, Coimbra, 1989, pp. 382-386. Nessa altura, o Autor defendia que «as associações públicas, com o seu arsenal de privilégios, não surgem como um favor que o Estado faz a certas categorias de cidadãos para que eles realizem o melhor possível os seus interesses: surgem como a forma mais adequada de se organizar a defesa e a promoção de interesses públicos de que o Estado não pode abdicar.» Deste modo, entendia que as associações públicas eram «entidades que exercem uma administração indirecta do Estado (ou de outra pessoa colectiva pública de fins múltiplos), não» eram «sujeitos de administração autónoma».

⁵⁰ Diogo Freitas do Amaral, Direito Administrativo, vol. I, (1.ª Edição), Almedina Coimbra, 1984, p. 370.

⁵¹ Com efeito, o Autor afirma, agora, que «os institutos públicos existem para prosseguir interesses públicos do Estado — e por isso integram a administração estadual indirecta. Ao passo que as associações existem para prosseguir interesses públicos próprios das pessoas que as constituem — e por isso fazem parte da administração autónoma.» Segundo as suas palavras, «o principal argumento»

Por último, no que concerne à «descentralização territorial», não estaremos muito longe da verdade se afirmarmos que se denota uma tendência generalizada entre os Autores para a colocar numa «situação de favor», nomeadamente, quando, antes de tudo, insistem em distinguila da «descentralização operada operada pela «devolução de poderes». Segundo Baptista Machado a «descentralização territorial é considerada por muitos como sendo «mesmo a única e verdadeira

que o levou a alterar a sua posição inicial, foi o facto de a Constituição preceituar (hoje, no seu artigo 199.º, alínea d)) que a Administração Indirecta se encontra sujeita ao poder de superintendência do Governo, ao passo que a administração autónoma apenas se encontra sujeita ao poder de tutela. Ora, constatando que nos estatutos das Associações Públicas não se prescrevem «quaisquer poderes de superintendência» (orientação) a favor do Governo, mas sim poderes de tutela (controlo), viria a concluir que «não estamos perante entidades pertencentes à administração estadual indirecta, mas sim perante entidades inseridas na administração autónoma». Freitas do Amaral não deixa de salientar «que em muitos casos as associações públicas prosseguem interesses colectivos originariamente pertencentes ao Estado», como é o caso do «interesse público da administração da justiça confiado à corporação dos advogados». Todavia, nestas situações, o Estado «decidiu transferir a defesa desses interesses, em primeira linha, para as corporações dos respectivos profissionais», procedendo a uma «verdadeira devolução de poderes». Ora, para Freitas do Amaral, «a devolução de poderes tanto pode ser reduzida, originando a administração indirecta, como ser mais ampla, dando vida à administração autónoma. Tudo depende do tipo de organismo que o Estado pretenda criar e do grau de autonomia que lhe queira conferir». Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1994, pp. 400 e 414-416.

Apesar de concordar com a conclusão de Freitas do Amaral, Vital Moreira duvida que o argumento apresentado seja «concludente». Em seu entender, «não é por simples opção legislativa que em geral não existe superintendência sobre as associações públicas; é porque isso é inerente às associações públicas num Estado democrático. Elas são independentes do Estado, não estão submetidas a um poder de orientação porque constituem formas de auto-organização, autogoverno e auto-administração de colectividades de pessoas com interesses próprios.» Vital Moreira, *Administração Autónoma...*, cit., pp. 523 e 524.

⁵² Refira-se que Freitas do Amaral denomina de «descentralização institucional» aquela que origina os institutos públicos e de «descentralização associativa» a que está na base da existência de associações públicas. Contudo, o Autor prefere «adoptar a designação de «descentralização» apenas para o caso da chamada descentralização territorial, e reservar para a descentralização institucional e associativa a designação de «devolução de poderes.» Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 1994, pp. 697 e 698. Por outro lado, não deverá confundir-se aquela descentralização «institucional», com a «administração autónoma institucional», assim designada por Esteves de Oliveira, cujo exemplo preferencial são, actualmente, as Ordens profissionais. (Itálico nosso). *Direito Administrativo*, vol. I, cit., p. 184. Por seu lado, Afonso Queiró designa por «*descentralização corporativa*» aquela que «(...) respeita a toda a sorte de categorias ideais de pessoas detentoras de uma determinada qualificação ou possuidoras de um certo *status* profissional ou económico ou unidas por comuns interesses morais e culturais (...)». Afonso Rodrigues Queiró, «Descentralização», cit., loc. cit., p. 570.

descentralização»⁵³. Se bem pensamos, Esteves de Oliveira e Freitas do Amaral navegam nas mesmas águas: o primeiro quando refere que a «autarquia territorial» é a «forma mais vincada» de descentralização⁵⁴; o segundo ao reservar a expressão descentralização, apenas para a «descentralização territorial», melhor dizendo, a única descentralização em sentido estrito⁵⁵.

Ora, convém não esquecer que é precisamente esta forma de descentralização que se encontra no centro das nossas preocupações, posto que a «descentralização territorial»⁵⁶ concretiza-se na existência de Autarquias Locais, de que o Município é uma natural e histórica expressão. As Autarquias Locais, inconfundíveis com a Administração local do Estado⁵⁷, entre outras expressões organizatórias da realidade administrativa, são pessoas colectivas de «população e território», de «fins múltiplos», que visam a prossecução dos «interesses próprios» do seu «substrato pessoal constituído pela comunidade de pessoas que habitam certa circunscção do Estado»⁵⁸, através de «órgãos representativos». Sendo assim, iremos dedicar-lhes, em breve, um pouco mais da nossa atenção. A este respeito impõe-se não olvidar as palavras de Freitas do Amaral quando afirma que «a existência constitucional das autarquias locais, e o reconhecimento da sua autonomia face ao poder central, fazem parte da própria essência da democracia, e traduzem-se no conceito jurídico-político de descentralização»⁵⁹.

Com efeito, torna-se essencial, neste momento, estabelecer uma importante distinção. Queremos aludir à dicotomia *descentralização em sentido jurídico e descentralização em sentido político-administrativo*. Assim, deparamos com um sistema *descentralizado em sentido jurídico* pela simples existência de pessoas colectivas públicas territo

⁵³ J. Baptista Machado, Participação..., cit., p. 6. Esta opinião parece não ser partilhada por Vital Moreira. Segundo o Autor, «se há que estabelecer uma distinção entre a descentralização verdadeira e própria e a simples «devolução, ela deve ser feita coincidir com a distinção entre administração autónoma e administração indirecta. Ora, se as associações públicas são formas de administração autónoma, ao lado das autarquias, e em contraposição com os institutos públicos, então elas devem igualmente ser cobertas pelo conceito de descentralização em sentido próprio.» Vital Moreira, *Autonomia Local e Associações Públicas*, cit., 1997, p. 167.

⁵⁴ Mário Esteves Oliveira, *Direito Administrativo*, vol. I, p. 183.

⁵⁵ Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. I, (1.ª Edição) cit., p. 690.

⁵⁶ Para Baptista Machado «a descentralização territorial, pressupõe três condições : a) o reconhecimento pelo Estado de colectividades humanas baseadas numa solidariedade de interesses; b) a gestão desses interesses por órgãos eleitos, emanados das colectividades; c) e o controlo administrativo sobre estes órgãos, exercido pelo Estado». *Descentralização...*, cit., p. 27.

⁵⁷ Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. I, cit., (1.ª Edição), p. 413.

⁵⁸ J. Baptista Machado, *Descentralização...*, cit., p. 6

⁵⁹ Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. I, cit., (1.ª Edição), p. 420.

riais que prosseguem interesses públicos ao lado do Estado. Em contrapartida, vislumbra-se um sistema centralizado quando o exercício da função administrativa se encontra cometido tão só e apenas ao Estado.

Por sua vez, no *plano político-administrativo* só estaremos perante um sistema descentralizado, na verdadeira acepção da palavra, «quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas populações respectivas, quando a Lei as considera independentes na órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas da tutela administrativa, em princípio restrictas ao controle da legalidade». Pelo contrário, o sistema será centralizado «quando os órgãos das autarquias locais sejam livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado ou quando se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas da tutela administrativa, designadamente a uma ampla tutela de mérito»^{60 61}.

⁶⁰ Ibidem, p. 687. Para Freitas do Amaral «quando a descentralização jurídica coincide com a descentralização política assente em eleições democráticas dos órgãos representativos das populações, pode dizer-se que há auto-administração», ou o que «os alemães, autores do conceito, denominam *Selbstverwaltung*». Ibidem, p. 421. Por outro lado, «para que exista poder local é necessário ainda mais alguma coisa, além da auto-administração». Na opinião do Autor «só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira: isto é, quando forem suficientemente largas as suas atribuições e competências, quando forem dotadas dos meios técnicos e humanos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes, e quando não forem excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central». Ibidem, p. 422.

⁶¹ A competência administrativa do Governo respeitante às *relações de poder* face à Administração Estadual Directa e Indirecta, bem com à Administração Autónoma, foi alvo de sucessivas revisões constitucionais que, na busca constante de uma definição e clarificação mais perfeita dessas relações, vieram a introduzir-lhes alterações de sentido bastante significativas. Assim, nos termos da alínea b) do artigo 202.º do texto primitivo da Constituição de 1976, dispunha-se que competia ao Governo «dirigir os serviços e actividade da administração directa e indirecta do Estado e superintender na administração autónoma». Pese embora a crítica de que viria a ser alvo, por parte de Casalta Nabais, devido à sua formulação «incorrecta», este enunciado linguístico não deixou de ser objecto de um laborioso trabalho de interpretação, na mira da sua clarificação, levado a cabo, ao tempo, por Baptista Machado. Na opinião do Autor, na expressão «poder de direcção» seriam «abrangidos tanto poderes hierárquicos (referidos à administração estadual directa), como poderes de tutela (referidos à administração estadual indirecta)». Para além disto, teria que aceitar-se que a «superintendência» se referia, «no texto constitucional, à tutela exercida pelo Governo sobre a administração autónoma». Deste modo, haveria que distinguir entre «dois géneros de tutela. De uma banda, colocar-se-ia «a tutela exercida sobre os órgãos da administração directa do Estado» que «segundo alguns autores (...) implicaria um poder de orientação particularmente intenso (...)», e que Baptista Machado viria a qualificar como «tutela *intrínseca*» ou «tutela *interna*». Por outra banda, teríamos a «tutela governamental sobre as pessoas colectivas autónomas independentes (autarquias locais e organismos corporativos)», traduzida num «poder de fiscalização» exer

3. AS AUTARQUIAS LOCAIS

Referimos atrás que as autarquias locais dão corpo à descentralização administrativa, traduzindo-se numa forma - se não na forma, por excelência, de Administração Autónoma⁶². Perante isto, afigura-se inquestionável uma forte conexão entre o conceito de autarquia local e o conceito de autonomia local. Casalta Nabais aponta neste sentido, ao sublinhar que «a noção de autarquia (...) consubstancia toda a riqueza autonômica das comunidades territoriais descentralizadas», acabando por concluir que «autonomia local e autarquia local são expressões que se equivalem, expressões sinónimas»⁶³.

cido sobre estas pela administração estadual, «em nome do interesse nacional», que seria designada por «*tutela externa*». José Casalta Nabais, *A Autonomia Local...*, cit., p. 64, nota 125; J. Baptista Machado, *Descentralização...*, cit., pp. 12-17.

Com a revisão constitucional de 1982 a redacção do preceito viria a ser alterada. Agora, o artigo 202.º, alínea *d*), passava a estatuir que competia ao Governo, no exercício de funções administrativas, «dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre a administração autónoma.» Sem dúvida que esta nova formulação literal do preceito se caracterizava por uma maior clarividência, relativamente à sua antecessora.

Finalmente, com a revisão de 1997 a norma viria a ser objecto de mais uma alteração. Deste modo, dispõe a alínea *d*) do artigo 199.º do texto constitucional revisto, actualmente vigente, que compete ao Governo, no exercício de funções administrativas, «dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma.» Como vemos, o texto mantém-se praticamente inalterado, excepto no que concerne ao poder de tutela do Governo que, segundo a nova redacção, exercer-se, não só sobre a administração autónoma, mas, também, sobre a administração indirecta do Estado.

Porém, se bem pensamos, esta «inovação», consagrada pela lei de revisão, não era de todo estranha à doutrina que, pelas palavras Freitas do Amaral, a ela já se referia como um «dado adquirido». Assim, segundo o ensinamento deste Autor «os institutos públicos e associações públicas estão sujeitos a tutela administrativa (...). Não se pense, pois, que pelo facto de essas entidades se encontrarem também sujeitas a superintendência não se acham submetidas a tutela. Existe, nos termos da legislação portuguesa, tutela administrativa sobre os institutos públicos e sobre as associações públicas (...).» Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo I*, cit., p. 708.

⁶² Como diz Baptista Machado, «a administração autónoma a que a Constituição se refere não é propriamente uma administração estadual dita autónoma (esta é antes referida no texto constitucional sob a designação de «administração indirecta»), mas uma administração autónoma em face do Estado.» *Descentralização...*, cit., pp. 13 e 14.

⁶³ José Casalta Nabais, *A Autonomia Local...*, cit., p. 50. Nas palavras o Autor, «a ideia de autarquia possui toda a operacionalidade para comportar diversas «autonomias» — territoriais ou institucionais — cuja manifestação no mundo jurídico se reconduza a uma eficácia infralegal (administrativa). Por outras pala vras: a autarquia vem, assim a cobrir o conceito de administração autónoma, quer esta seja administração autónoma territorial (autarquias locais), quer administração autónoma institucional (autarquias institucionais). Porém, Casalta Nabais

Segundo o ensinamento deste Autor, no «conceito originário de autarquia»⁶⁴ conjugam-se dois factores, cuja ordem de modo algum é arbitrária, e que se perspectivam como «dois aspectos da mesma realidade jurídica»: «o direito do ente (pessoa jurídica pública) e o direito da colectividade (autoadministração)». Na verdade, este conceito assenta num *prius*, num princípio fundamental e necessário, que consiste na «comunidade à qual é reconhecida a autarquia — a autoprossecução de interesses próprios». No entanto, este elemento básico, «para relevar juridicamente, carece de uma organização que o direito percepcione como um ente». Com efeito, só a partir daí se impõe a atribuição da personalidade jurídica pública à colectividade «que mais não é do que uma exigência insuprimível da autonomia reconhecida à comunidade de residentes numa localidade». Como se verifica a personalidade jurídica pública da *autarquia* é tão só e apenas um instrumento ao serviço da *autonomia*⁶⁵ da própria comunidade autárquica, um meio funcional

adverte que, «de todas as «autonomias» que uma concepção não estatizante de administração pública reivindica, é a autonomia local — autonomia das «províncias» territoriais — aquela que maior sedimentação histórica possui e maior concretização prática alcançou». *Ibidem*, p. 49.

⁶⁴ Casalta Nabais diz-nos que «no seu sentido técnico-jurídico, o conceito de autarquia foi recebido entre nós a partir da elaboração que dele fez a doutrina italiana, elaboração essa que, por sua vez, teve como base a doutrina alemã da *Selbverwaltung* do século passado. Ora, esta procurou traduzir a situação resultante da reforma comunal prussiana levada a cabo em 1808 através da célebre *Städordnung* de Lorenz von Stein, reforma, que, tendo conduzido à introdução do eleitorado local e à concessão às comunas de uma esfera de actuação própria (*eigne Angelegenheiten*), veio configurar estas como domínios em que os cidadãos (*burgheses*) se autoadministravam e em relação aos quais o Estado, através nomeadamente do seu suporte orgânico (o Governo), não podia dispor senão de uma tutela de mera legalidade (*Rechtsaufsicht* ou *Gesetzmässgkeitskontrolle*)». Mais tarde, segundo o Autor, os regimes nacional-socialista e fascista vieram a suprimir «os pressupostos da autarquia — quando não tentaram mesmo o desaparecimento da própria terminologia. Excluída a eleição popular e obtida a submissão completa dos entes locais à administração central, já não se podia falar de autarquia, a não ser como mera fórmula vazia. Daí que, durante o período em que vingaram esses regimes a expressão autarquia tenha sido controvertida em mera embalagem da personalidade jurídica que, entretanto, começa a proliferar como expediente técnico da administração estadual Administração indirecta». Com efeito, só depois da 2.^a Grande Guerra seria retomado o «conceito originário» de autarquia. *Ibidem*, pp. 39 e 40, 45 e 46.

⁶⁵ O termo autonomia «comporta uma larga polissemia». Etimologicamente, autonomia significa autonormação, pois esta palavra grega é composta pelos vocábulo *autos* (o próprio) e *nomos* (a norma). Em sentido filosófico e político, este termo viria a traduzir a ideia de que «tanto o ser racional como a comunidade política apenas existem como tais enquanto detentores da sua própria essência: a autonomia, ou seja, a faculdade de se autodeterminarem ou aiioregularem. À autonomia opõe-se à heteronomia — situação em que se encontra uma pessoa ou comunidade quando sujeita à determinação ou regulamentação de outrem, quando sujeita à heterodeterminação.» Nesta medida, segundo Casalta Nabais, é compreensível que «autonomia em sentido jurídico não pudesse deixar de significar

zado à prossecução dos interesses próprios desta comunidade. Consequentemente, Casalta Nabais sublinha que «a autarquia tem de referir-se ao modo como os componentes da colectividade participam na sua administração.» Na linha do que temos vindo a referir é óbvio que aquela respeita «aos indivíduos que constituem a colectividade, e naturalmente, ao ente que unifica essa colectividade, em cuja administração em que eles participam.» É claro que se os titulares dos órgãos autárquicos não forem verdadeiros representantes da colectividade autárquica, isto é não forem eleitos por ela mas nomeados pelo poder central do Estado, esvai-se o significado autonómico e autárquico propriamente dito. Neste caso, deixa de ser a comunidade local - alicerce da autarquia — a prosseguir os seus próprios interesses, o mesmo será dizer que cessa a sua autoadministração. Isto, pois, como adverte Casalta Nabais, «subtraída aos autarcas a gestão dos seus próprios interesses, dificilmente se poderia continuar a perspectivar como interesses autónomos, os interesses prosseguidos por uma heteroadministração que os visados não têm possibilidade de controlar»⁶⁶.

A este respeito, não podemos deixar de citar aqui as palavras de Baptista Machado ao reforçar a ideia de que «a existência de autarquias locais pressupõe a existência de um interesse colectivo próprio, diferente do interesse geral do Estado, uma vontade colectiva diferente da vontade geral dos cidadãos do Estado, com representantes diferentes dos do interesse nacional e da vontade nacional geral, dotados de poder de autodeterminação. Órgãos do Estado e órgãos da autarquia representam, pois, interesses e vontades distintos»⁶⁷.

Nesta medida, se bem que o Estado não possa exercer sobre as autarquias locais um poder de superintendência (orientação), tal como exerce sobre os entes *autónomos* da sua administração indirecta, isso não obsta à existência de *relações de poder* entre aqueles «dois pólos da administração pública»⁶⁸. Na verdade, o princípio da autonomia das

autonomia normativa, isto é, o poder de que alguém dispõe de se dar as próprias normas jurídicas, o poder de autonormação jurídica». Isto não quer dizer que autonomia em sentido jurídico signifique apenas autonomia normativa. O termo pode ser utilizado com outros alcances «inequivocamente jurídicos», como seja o caso da «autonomia organizatória», «que traduz uma figura organizatória». *Idem*, *ibidem* pp. 5-9, 28 e 29.

⁶⁶ *Idem*, *ibidem*, pp. 46-48. Neste sentido aponta Jorge Miranda ao salientar que «o poder local apenas existe quando seja um poder local democrático. Não basta a atribuição de personalidade colectiva aos municípios ou amplas competências aos seus órgãos; importa sobretudo a livre escolha do seu destino, da prossecução dos seus interesses e dos seus dirigentes. Não basta que haja órgãos locais para gerir os assuntos locais; esses órgãos têm de brotar da vida local e ser fiéis à vontade popular». Jorge Miranda, «O Conceito de Poder Local», in *Estudos sobre a Constituição*, 1.º volume, Livraria Petrony, Lisboa, 1977, p. 319. Gomes Canotilho e Vital Moreira parecem pensar do mesmo modo quando afirmam que «as autarquias locais são um elemento inerente à estrutura democrática do Estado» (artigo 2º da Constituição). *Constituição...*, cit., p. 881.

⁶⁷ J. Baptista Machado, *Descentralização...*, cit., p. 15.

⁶⁸ José Casalta Nabais, *A Autonomia*, cit., p. 65.

autarquias locais não impede que estas se encontrem sujeitas a um poder de tutela do Estado (Governo). Cabe-nos, então, tentar definir e justificar o conteúdo deste poder.

O *poder de tutela* que o Estado exerce sobre os órgãos das Autarquias Locais consiste num poder de «controlo» ou de «fiscalização» sobre a actividade destes. Trata-se, pois, de um poder *menos intenso* do que o poder de superintendência que incide sobre a administração estadual indirecta. Em função disto, Baptista Machado viria a qualificá-lo de tutela *externa*, ou tutela de coordenação, em contraposição à tutela interna a que se encontram «adstrictos» os entes autónomos da administração indirecta⁶⁹.

Em boa verdade, na relação Autarquias Locais/Estado encontram-se em jogo dois tipos de interesses públicos perfeitamente distintos, ou seja, os interesses próprios da Autarquia e os interesses gerais do Estado. Pelo contrário, no *vínculo* estabelecido entre os Institutos Públicos e o Estado, deparamos com uma só qualidade de interesses públicos, os do Estado, por ele definidos, cuja prossecução incumbe às «autarquias institucionais» que o Estado cria para esse efeito, com base no seu «poder organizatório».

Sendo assim, é perfeitamente *compreensível e aceitável que, embora o Estado não possa orientar através de directivas vinculantes a acção dos órgãos autárquicos, pois estes prosseguem interesses próprios e específicos da comunidade autárquica ou autónoma, possa e deva controlar essa acção em nome do interesse nacional. Diremos, então, com Baptista Machado, «que neste último caso, a relação de tutela se apresenta como uma relação de supra-ordenação dirigida à coordenação de interesses distintos, e não como uma relação de supremacia*

⁶⁹ Segundo Baptista Machado, «(...) a autarquia, através dos seus órgãos, define um interesse próprio (interesse colectivo da autarquia) e exprime uma vontade própria (vontade colectiva da autarquia) na prossecução desse interesse (...). Em consequência, « (...) a relação de tutela tem uma configuração diferente no caso dos institutos e no caso das autarquias locais. No primeiro, as duas vontades, a do órgão de tutela e a do instituto, encontram-se sobre um terreno comum e contrapõem-se, pelo que deve prevalecer a vontade superior — a do órgão governamental. No segundo caso, a relação de tutela, se bem que também exprima uma certa relação de supra-ordenação, exprime essencialmente uma relação de coordenação de interesses e vontades distintos — pois que as duas vontades não vão achar-se em concorrência sobre um terreno comum (sobre um mesmo interesse), por isso que se situam em planos distintos». Deste modo, pode afirmar-se «que a tutela exercida sobre a autarquia regional ou local é uma tutela externa, e não uma tutela interna (como no caso dos institutos públicos). É uma tutela externa, por que o titular do respectivo poder intervém na defesa de um interesse diferente e sem legitimidade para definir o interesse que a este se contrapõe. Intervém, por tanto, em plano diverso daquele em que actua a autonomia da vontade do ente tutelado — pelo que age de um modo por assim dizer extrínseco, limitando e coordenando com o interesse geral as manifestações daquela autonomia, mas sem pôr em causa o essencial dela.» J. Baptista Machado, *Descentralização...*, cit., pp. 16 e 17.

subordinação entre órgãos de entidades diversas mas sob o comando de um mesmo desígnio com vista à definição e à realização do mesmo interesse»⁷⁰.

Assim sendo, na opinião de Casalta Nabais, «a autoridade tutelar tem de cingir-se a reconhecer ou não, dentro de certos limites previamente estabelecidos na lei, as decisões dos entes dotados de autonomia». A tutela administrativa sobre as autarquias locais assumirá, pois, um sentido de «travão» perante eventuais *ilegalidades* que venham a ser cometidas pelos seus órgãos no desenvolvimento da sua actividade, especialmente quando estas ilegalidades venham a traduzir-se num extravasar das atribuições autárquicas e na invasão das atribuições do Estado ou de outras entidades autónomas. Por isso, aquele Autor salienta que «a ideia de que o controlo sobre as atribuições próprias da administração autárquica deve cingir-se a um mero controlo de legalidade dos actos em que elas se efectivam, é uma realidade constante»⁷¹.

Por último, deve referir-se que a doutrina entronca obrigatoriamente neste contexto a *questão das atribuições*⁷² *autárquicas*. Melhor dizendo, torna-se necessário determinar com segurança quais são atribuições próprias das Autarquias Locais em confronto com as atribuições da administração Estado.

⁷⁰ Idem, ibidem, p. 17. Para Baptista Machado, em concreto, a tutela interna «tanto pode revestir a forma de uma simples tutela de legalidade como a de uma tutela de mérito». Por outro lado, só faria sentido falar-se de uma tutela *interna* relativamente às autarquias locais, ou seja, de uma tutela «baseada na definição e na defesa do mesmo interesse que ao órgão tutelado cumpre prosseguir», caso se tratasse duma «tutela exercida pelo próprio substracto pessoal da autarquia, isto é, pela comunidade da circunscrição constituída em corpo eleitoral ou em órgão de fiscalização — designadamente através do referendium administrativo». Ibidem, p. 19.

⁷¹ José Casalta Nabais, A Autonomia..., cit., pp. 66 e 67, em especial, nota 135. Freitas do Amaral ensina que a tutela administrativa pode desdobrar-se, quanto ao fim, em «tutela de legalidade» e «tutela de mérito». A primeira «é a que visa controlar a legalidade das decisões da entidade tutelada», a segunda «é a que visa controlar o mérito das decisões da entidade tutelada». Ora, averiguar da «legalidade» de uma decisão significa apurar se essa decisão é ou não conforme à lei. Por seu turno, averiguar do «mérito» de uma decisão significa determinar se essa decisão «independentemente de ser legal ou não, é uma decisão conveniente ou inconveniente, oportuna ou inoportuna, correcta ou incorrecta do ponto de vista administrativo, técnico, financeiro, etc». Actualmente, nos termos da Constituição Portuguesa, a tutela administrativa sobre as autarquias locais é «uma simples tutela de legalidade» (artigo 242.º, n.º 1). Direito Administrativo..., cit., 2.ª Edição, pp. 702 e 707.

⁷² Ensina Rogério Soares que «a relação entre o interesse público e o poder público que o serve representa uma certa *função*. A definição jurídica das funções que cabem a um determinado sujeito público chama-se *atribuições*. Com isto quer dizer-se que o direito entregou, atribuiu a uma figura, que cria, uma função ou um conjunto de funções». Rogério Ehrhardt Soares, Direito Administrativo, cit., pp. 238 e 239.

Embora seja nossa intenção voltar a esta matéria quando nos debruçarmos sobre as atribuições dos Municípios em Macau, devemos adiantar *hic et nunc* que «esta destrinça tem que assentar no chamado *princípio da subsidiariedade* «segundo o qual a instância superior não deve chamar a si senão aquelas atribuições que a instância inferior não tem capacidade para levar a cabo por iniciativa e acção próprias». Segundo Casalta Nabais, «às comunidades locais devem ser reconhecidas todas aquelas atribuições indispensáveis à satisfação das necessidades colectivas que elas possam satisfazer com vantagem em termos humanos, técnicos e financeiros às demais instâncias superiores ou inferiores»⁷³. Deste modo, resulta do *princípio da subsidiariedade*⁷⁴, enquanto emanção do princípio, mais geral, da descentralização administrativa, que o legislador apenas deverá reservar à Administração Estadual a cura dos interesses que as autarquias locais não têm condições de prosseguir. De qualquer modo, «ele pressupõe uma competência geral e plena de desempenhar todas as tarefas com incidência local e que, pela lei, não sejam atribuídas a outros titulares da Administração»⁷⁵.

⁷³ José Casalta Nabais, *A Autonomia...*, cit., p. 69; J. Baptista Machado, *Descentralização...*, cit., p. 29.

⁷⁴ Aludindo aos princípios sobre os quais assenta a repartição de competências entre o Estado, as comunas, os departamentos e as regiões, Pontier refere-se, em especial, ao *princípio da subsidiariedade*. Segundo este Autor, «o princípio da subsidiariedade encontra desde alguns anos uma audiência justificada junto de todos aqueles que reflectem sobre a descentralização. Mas para evitar que ele não se torne num termo um pouco mágico, porque misterioso, convém tomar em consideração a sua evolução». Deste modo, começa por dizer que o princípio da subsidiariedade é, antes de mais, um princípio do direito canónico da Igreja Católica, enunciado, muito claramente, pelo Papa Pio XI na Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931). «Este princípio aplica-se em primeiro lugar às relações entre o Estado e os indivíduos, para significar que o primeiro só deve levar a cabo o que os segundos não podem fazer por eles próprios. Por exemplo, ele aplica-se às relações entre as diferentes colectividades que compõe a ordem jurídica: «seria cometer uma injustiça, ao mesmo tempo que perturbar de um modo muito prejudicial a ordem social, retirar aos agrupamentos de ordem inferior, para o confiar a uma colectividade mais vasta e de um nível mais elevado, as funções que eles podem prosseguir por si próprios.» (...). Sendo assim, afirmar o princípio da subsidiariedade no quadro das relações entre o Estado e as colectividades locais significa aplicar às relações entre as colectividades públicas este princípio de Direito Canónico. Porém, Pontier adverte que convém não fazer confusão: «isto não significa dizer que o Estado apenas possua uma competência subsidiária, no sentido comum deste último termo, ou seja, uma competência secundária. Pelo contrário, a competência do Estado permanece essencial, e precisamente por isso o respeito pelo princípio da subsidiariedade apenas valoriza as competências do Estado, porque ele exerce competências que não podem ser possuídas e exercidas por nenhuma outra pessoa». Jean-Marie Pontier, «Les principes de la repartition des competences», in *Les Nouvelles Competences Locales, sous la direction de Frank Moderne, Collection Collectivités Territoriales, Économica, Paris, 1985, pp. 6 e 7.*

⁷⁵ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição...*, cit., p. 887, nota III. Para os Autores, «em matéria de atribuições das autarquias, o princípio da descentralização administrativa exige, entre outras coisas, a existência de um con

Forçoso será dizer que, em tudo o que temos dito, se encontra subjacente uma concepção «clássica» de autonomia local, emanação da verdadeira descentralização administrativa, que supõe, necessariamente, a existência de um «poder de decisão sobre os assuntos da comunidade local (assuntos locais)»⁷⁶.

Todavia, actualmente, este conceito não é isento de críticas, tendo-se realizado sobre ele inúmeras reflexões doutrinárias, tendentes, se não ao seu abandono, pelo menos à sua modificação. Tais observações fundamentam-se, em geral, no desajustamento desta concepção clássica à realidade jurídico-administrativa do Estado Social contemporâneo.

junto substancial de **atribuições** próprias (e não apenas delegadas pelo Estado) e a transferência para as autarquias das atribuições estaduais de natureza local. Contudo, o princípio constitucional da descentralização é apenas um critério geral, que não pode só por si fornecer uma delimitação material precisa entre as atribuições estaduais e as atribuições autárquicas nem, dentro destas, entre as atribuições de cada tipo de autarquia (...). E a Constituição é totalmente omissa quanto à definição concreta das matérias de competência autárquica (...). Todavia, a lei não goza de total liberdade de conformação. A garantia institucional da autonomia local estabelece limites e requisitos. Primeiro, a lei não pode deixar de definir às autarquias um mínimo razoável de atribuições. Depois, essas atribuições não podem ser umas quaisquer, devendo referir-se aos interesses próprios das respectivas comunidades locais. Por último, se é em princípio livre a ampliação das atribuições autárquicas (condicionada à dotação de correspondentes meios suplementares de financiamento), já a redução da esfera de atribuições estabelecida é em princípio interdita, por atentatória da autonomia adquirida, salvo adequada justificação à luz dos princípios da necessidade e da proporcionalidade». *Ibidem*, pp. 886 e 887, nota II.

No mesmo sentido posiciona-se Vieira de Andrade, para quem o princípio da subsidiariedade implica, no plano normativo, «o reconhecimento de áreas de autoresponsabilidade regulamentar e a consequente isenção de uma pressuposição legal específica, ou seja, a possibilidade de regulamentos independentes das autarquias locais». J. C. Vieira de Andrade, «Autonomia regulamentar e reserva de lei», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, I*, Universidade de Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, Número Especial, Coimbra, 1994, pp. 24 e 25.

⁷⁶ António Cândido de Oliveira, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 1993, pp. 125 ss. O Autor refere que «para uma adequada percepção do conceito de autonomia local e da crise do conceito clássico torna-se necessário ter em conta as profundas mudanças operadas na realidade administrativa ao longo dos últimos cem anos. Tais mudanças foram no sentido de um enorme alargamento da actividade administrativa do Estado (e de outros entes públicos por ele criados) para satisfação de crescentes necessidades colectivas». *Ibidem*, p. 129.

Em sua opinião, este «conceito vai sofrer, por vários lados, críticas cada vez mais crescentes. Tais críticas partem essencialmente da ideia de que tal conceito tradicional já não está de acordo com a realidade administrativa dos nossos dias, pois foi construído sobre pressupostos que hoje manifestamente já não existem. E, desde logo, a crítica nuclear é dirigida à ideia de assuntos locais como critério delimitador da acção dos municípios. Se fosse possível, diz-se, delimitar claramente a repartição de competências entre o Estado e os entes locais, nomeadamente, os municípios, então tudo estaria bastante simplificado. (...) Mas não é esse o pensamento de um número cada vez maior de autores que entendem que não é possível delimitar claramente, como quem separa dois objectos ou duas matérias distintas, os assuntos próprios da administração estadual e os assuntos próprios da administração municipal». *Ibidem*, pp. 134 e 135.

No fundo, este «*dilema*» traduz-se em saber se o elemento nuclear da autonomia local consiste no direito ou poder de decisão sobre os assuntos da comunidade local ou deverá concretizar-se, ao invés, no direito de intervenção dos Municípios nos assuntos que lhe dizem respeito. Ora, como dissemos, parece que certa doutrina tem avançado no sentido de, pelo menos, adaptar ou de alterar aquele conceito tradicional, apesar de não pretender ultrapassá-lo por completo⁷⁷.

Mesmo assim, em defesa daquele conceito, mantêm-se vivas as vozes que, fazendo *jus* ao seu «valor político-democrático», continuam a preferir como cerne da autonomia local a «liberdade de decisão», em detrimento da «liberdade de participação», solicitada por razões de eficiência administrativa⁷⁸.

⁷⁷ Em face desta «crise do conceito clássico de autonomia local», certa doutrina tem envidado esforços na «busca de novas soluções». Assim, neste pensamento doutrinário, que poderíamos apelidar de inovador ou, até, de «reformista» perfilam-se, três posições fundamentais. Em primeiro lugar, surgem aqueles Autores, nomeadamente alemães, que «mantendo-se ainda dentro do conceito clássico, acolhe, porém, as adaptações exigidas pelas novas realidades da Administração Pública». Depois, temos uma corrente, desenvolvida em certos sectores da doutrina francesa e italiana, que «questiona o interesse do conceito de autonomia local por não ser praticável nos nossos dias». Finalmente, deparamos com outra posição, encabeçada por J. Burmeister, que «tenta abrir caminho para um novo conceito de autonomia local, propondo para esta um novo «modelo genético». Ora, «são a primeira e a terceira vias aquelas que recebem, de longe, mais aceitação por parte da doutrina e da jurisprudência», pois, segundo António Cândido de Oliveira, apesar de se viver na realidade «uma crise da autonomia local», «esta continua a ser um ideal desejado». *Ibidem*, pp. 147 ss, e notas (292), (293) e (294).

Porém, o Autor não deixa de sublinhar que «a influência de tais concepções não deixou (...) de se fazer sentir (...) e nomeia a concepção do «modelo da compensação», da autoria de W. Blümel, como exemplo da adaptação do «conceito clássico às novas condições económicas, sociais e culturais resultantes da civilização técnico-industrial». Esta concepção, que posterga as posições doutrinárias redutoras da autonomia local a «uma mera participação das autarquias nos programas, planos e decisões supra-locais», «apresenta, em alternativa, um modelo de compensação, nos termos do qual, ao lado de um «núcleo intocável» de funções para decisão sob responsabilidade própria das autarquias locais se reconhece a estas, a título de compensação, o direito de participar (sob formas diversas) naquelas funções que passaram para níveis superiores de administração. (...) A autonomia de decisão no que toca a um conjunto de funções próprias destas e a participação nas decisões que interessam aos residentes são, pois, as duas notas distintivas desta concepção, que permanece, no essencial, vinculada ao conceito tradicional.» *Ibidem*, pp. 182 e 183.

⁷⁸ Segundo António Cândido de Oliveira, «as novas concepções de autonomia local têm sofrido, com efeito, fortes críticas pelo facto de, na prática, tenderem a reduzir o papel dos municípios (e das outras autarquias locais) a um mero direito de participação nos assuntos que dizem respeito às comunidades respectivas. Não se pode falar, p. ex., de uma verdadeira autonomia municipal, diz-se, se aos municípios cabe apenas, por um lado, participar (mais ou menos intensamente) nas decisões que, a nível superior, são tomadas sobre os assuntos que lhes interessam e, por outro, executar tais decisões. A autonomia municipal exige, an-

tes, a atribuição aos municípios de um direito (poder) de decisão própria sobre os assuntos da comunidade local. Afirma-se, ainda hoje, que a autonomia local compreendida como direito de decisão própria, livre de intromissões de níveis superiores de administração sobre os assuntos que respeitam às respectivas populações dentro do seu território, é um elemento fundamental do Estado de Direito democrático, actuando uma separação vertical de poderes». Ibidem, pp. 177 e 178 ss.

António Cândido de Oliveira defende uma «concepção, que adaptada ao nosso tempo, confie, por um lado, à administração local o exercício, sob responsabilidade própria, de um conjunto significativo de assuntos, a delimitar na massa das tarefas que incumbem à Administração Pública, e que pela sua proximidade e natureza possam por ela ser levados a cabo, sem prejuízo do princípio da boa administração, e que, reconheça, por outro lado, às autarquias locais o direito de participar (intervir) nas decisões a nível administrativo superior que lhes digam respeito, nomeadamente aquelas que se vão repercutir no território local». Tal posição distancia-se da concepção tradicional, pois «não se alicerça na existência de uma categoria de assuntos denominados assuntos locais, livre da intromissão do Estado, cuja delimitação seja preocupação constante». Por outro lado, desvia-se «igualmente de um certo entendimento das concepções modernas na medida em que não reduz a autonomia a uma mera participação nas decisões tomadas a nível superior e à execução das mesmas». Ibidem, p. 195.

Por sua vez, Freitas do Amaral, começando por recusar as teses, «mais radicais», defensoras da substituição de uma «autonomia-liberdade» por uma «auto-nomia-participação» e afirmar que «a autonomia local como espaço de livre decisão das autarquias sobre os assuntos do seu interesse próprio não pode ser dispensada, sob pena de se atentar contra o princípio do Estado Democrático», não deixa de salientar, também, «que, nos nossos dias, a separação nítida entre a zona dos interesses nacionais e a zona dos interesses locais, como se de dois compartimentos estanques se tratasse, já só subsiste em alguns casos». Em sua opinião, «é errado dizer que desapareceu por completo; mas deixou de corresponder à maioria dos casos. A regra, hoje, implica a conjugação de várias entidades e, no caso português, pelo menos de duas — o Estado e o município (...)». Todavia, isto não significa assegurar às autarquias apenas um «*direito de participação*». O Autor acaba por defender «que, para além de comportar um domínio reservado à intervenção exclusiva das autarquias, o princípio da autonomia local vai muito mais longe e, abrangendo embora a ideia de participação, também não se esgota nela, exigindo naturalmente poderes decisórios independentes e o direito de recusar soluções impostas unilateralmente pelo Poder central.» Nesta medida, Freitas do Amaral, embora concorde com as críticas feitas por António Cândido de Oliveira às novas concepções de autonomia local, «vai mais longe» do que este Autor, pois não se contenta com «a existência de simples «relações de colaboração» entre o Estado e as autarquias locais», que em seu entender reforçariam a centralização administrativa, recusada pela Constituição. Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo...*, cit., 2.^a Edição, pp. 426-428, em especial, nota (2).

A respeito «da dificuldade de definição de interesses locais reservados às autarquias», que se coloca no contexto das novas concepções sobre a autonomia local, Vieira de Andrade não deixa de criticar a posição de J. Burmeister. O Autor considera que esta concepção, defensora de que «a garantia de auto-administração se reconduz, afinal, à garantia de uma administração especial dentro do Estado», «parece ir longe demais na desvalorização da ideia de reserva e de interesses próprios das autarquias, contrariando o entendimento geral da ideia descentralizadora». *Autonomia regulamentar...*, cit., loc. cit., p. 24, nota 47.

Gomes Canotilho e Vital Moreira entendem que «entre as atribuições das autarquias pode incluir-se a participação no exercício das atribuições estaduais». *Constituição*, cit., p. 887, nota IV.

Pesem embora estas considerações, poderemos afirmar, seguramente, que em Portugal não se têm verificado alterações significativas nesta matéria. A prova disso reside, antes de mais, na última revisão da Constituição, levada a cabo pela Lei Constitucional n.º 1/97, que manteve inalterado o texto do preceito respeitante ao conceito de autarquias locais (artigo 237.º, n.º 2)⁷⁹.

Assim, nos termos do n.º 2 do (actual) artigo 235.º da Constituição, «as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas». Se bem pensamos, na Lei Fundamental Portuguesa continua bem explícito o princípio da «prossecução de interesses próprios das populações respectivas», ou seja, «aqueles que radicam nas comunidades locais enquanto tais, isto é, são comuns aos residentes e que se diferenciam dos interesses da colectividade nacional e dos interesses próprios das restantes comunidades locais»⁸⁰.

Em função disto, impõe-se acentuar o relevo atribuído, no ordenamento jurídico-constitucional português, à «autonomia das autarquias locais», melhor dizendo, ao «princípio da autonomia local».

Em primeiro lugar, como dissemos, as autarquias locais consubstanciam-se numa forma de Administração Autónoma que visa a prossecução dos interesses próprios das respectivas populações e não dos interesses do Estado.

Depois, as Autarquias Locais não se reduzem a uma expressão de «autonomia administrativa em sentido estrito, constituindo, também uma estrutura do poder político: o poder local»⁸¹. Para Jorge Miranda, este tem o sentido «de um poder que existe por força da Constituição e garantido pelas suas normas, ao lado do poder exercido pelos órgãos de soberania. Tem o sentido de um poder que, seja qual for a forma por que se manifesta, corresponde a uma vida, a problemas e aspirações que se não confundem com a vida, os problemas e as aspirações gerais do país. Tem o sentido, enfim, de um poder que, sem afectar, de modo algum, a soberania do Estado e a sua unidade essencial, lhe confere carácter pluralista, porquanto na sua estrutura deve tomar em conta comunidades locais que não pode ignorar ou arbitrariamente dissolver, e que exigem atribuições e órgãos próprios». Com efeito, «o poder político não se esgota nos órgãos do Estado à roda dos quais se movam autarquias locais remetidas para uma mera organização administrativa»⁸².

⁷⁹ Neste sentido, António Cândido de Oliveira, quando afirma que «em Portugal um novo conceito de autonomia local não encontrou até agora significativo eco na doutrina ou na jurisprudência». *Ibidem*, p. 148.

⁸⁰ José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição...*, cit., p. 882, nota VII. Para os Autores «**a função das autarquias locais é a prossecução dos interesses próprios da populações respectivas**».

⁸¹ José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição...*, cit., p. 881.

⁸² Jorge Miranda, «O Conceito de Poder Local», cit., loc. cit., p. 318.

Por seu lado, Luís Solano Cabral de Moncada reforça esta ideia, ao afirmar que a consagração constitucional do princípio da descentralização administrativa «revela que o legislador considerou a divisão dos Poderes como sendo também um problema de divisão territorial dos Poderes, pelo que as Autarquias Locais se configuram como verdadeiro Poder Local, expressão feliz que a Constituição consagra». Tal como Jorge Miranda, aquele Autor conclui que «a estrutura do Poder Político que a Constituição adopta tem carácter pluralista, não se limitando ao âmbito da Administração Central»⁸³.

Ora, a constatação desta intenção e, ao mesmo tempo, realidade político-constitucional permite-nos «falar com redobrado vigor, de uma divisão territorial ou vertical de poderes, ao lado da clássica divisão horizontal de poderes»⁸⁴.

Sendo assim, diremos que a «autonomia local» continua devidamente protegida no texto constitucional, que a configura como uma «garantia institucional», cujo «núcleo essencial» não pode ser «diminuído nem eliminado» pelo legislador. Nas palavras de Gomes Canotilho e Vital Moreira o «núcleo essencial» da autarquia local aponta no sentido da «proibição de medidas conducentes à eliminação ou redução arbitrária da autonomia local, tal como, historicamente se foram densificando em Portugal e tendo em conta a filosofia descentralizadora da Constituição»⁸⁵. No entanto, o princípio da «autonomia das autarquias

⁸³ Luís Solano Cabral de Moncada, «As Autarquias Locais e o Direito Privado», in Desenvolvimento Regional, 1.º e 2.º Semestre de 1982, n.º 14/15, Boletim da Comissão de Coordenação da Região Centro, pp. 73 e 74. Para o Autor «a noção de autonomia autárquica (passe a redundância desta expressão, aqui só utilizada por ser expressiva) que a Constituição consagra não se reduz a um simples expediente de técnica jurídica apto a resolver questões de repartição de poderes entre o Estado e a Administração Local».

⁸⁴ José Casalta Nabais, A Autonomia..., cit., p. 53. Em sua opinião, aliás, partilhada por outros autores já citados, «a autonomia local no nosso actual texto constitucional está orientada, não apenas para a eficácia e funcionalidade do conjunto da administração pública, mas também para a realização da democracia e equilíbrio dos diversos pólos de poder que o pluralismo social nos consente». Em suma, «estamos perante uma concepção de organização do poder político do Estado que tem subjacente a própria realidade social tal como hoje em dia se nos apresenta: uma sociedade pluralista com uma pluralidade de centros de poder e decisão». Ibidem, pp. 53 e 54, em especial, nota 100.

⁸⁵ José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição..., cit., p. 883. Para os Autores, o âmbito desta garantia institucional é amplo. Assim, a garantia da autonomia local compreende: «a existência da organização autárquica (não podendo a lei eliminá-la em nenhuma parte do território), o autogoverno (órgãos próprios), a autodeterminação (liberdade de condução política autárquica), um mínimo considerável de atribuições (que não podem ser esvaziadas por lei), a disposição de meios financeiros próprios».

Segundo Gomes Canotilho, para além da «garantia da administração municipal autónoma» se encontrar estreitamente conexionada com o princípio democrático, existe actualmente quem a considere como «um elemento distintivo do Estado de direito». Na opinião do Autor, «o princípio da garantia da autonomia

locais» não se «impõe» apenas à actividade do legislador ordinário, funciona, também, como limite material ao poder constituinte derivado (artigo 288.º, alínea n) da Constituição)⁸⁶.

local terá a ver com o Estado de direito sobretudo nas dimensões de autonomia normativa (...) e de garantia constitucional que assegura aos municípios um espaço de conformação autónoma, cujo conteúdo essencial não pode ser destruído pela administração estadual». Por outro lado, defendendo que «a negação da capacidade de direitos fundamentais às pessoas colectivas de direito público não pode acolher-se em todas as suas dimensões», Gomes Canotilho é da opinião que certas pessoas colectivas de direito público prosseguem «interesses protegidos por direitos constitucionais específicos», principalmente quando estas se encontram em «típicas situações de sujeição». É o caso das autarquias locais, «no que respeita ao direito de autonomia perante o Estado» (artigo 235.º, n.º da Constituição). Cfr, ainda, o artigo 12.º, n.º 2, da Constituição Portuguesa, onde não se faz qual quer distinção entre pessoas de direito público e pessoas colectivas de direito privado, no que concerne à capacidade de direitos fundamentais, e apenas se estatui que «as pessoas colectivas gozam dos direitos fundamentais (...) compatíveis com a sua natureza». J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 6.ª edição revista, Almedina, Coimbra, 1993, pp. 368 e 560.

⁸⁶ Ao contrário de Gomes Canotilho, José Carlos Vieira de Andrade diz-nos que não considera «a autonomia das autarquias como um direito fundamental ou uma figura equiparada ou derivada da autonomia da pessoa humana - se é correcto contrapor a lógica da autonomia local à do aparelho estadual, já é duvidoso que se possa desintegrar essa autonomia do quadro da organização estadual da comunidade. A autonomia local será, pois, encarada como manifestação específica do princípio da descentralização administrativa, eventualmente em combinação com o princípio democrático, acentuando-se o seu carácter organizatório». *Autonomia Regulamentar...*, cit., loc. cit., pp. 20 e 21.

