

**Audição Assembleia da República**  
**4 de fevereiro de 2019**  
**Comissão Independente para a Descentralização**

Foi-nos solicitado o contributo escrito resultante da participação na audição realizada no dia 4 de fevereiro de 2019, junto da Assembleia da República, no âmbito da missão confiada à Comissão Independente para a Descentralização, criada pela Lei 58/2018, de 21 de agosto.

Neste sentido, visa-se com este texto tão-somente reportar a nossa opinião/posição sobre matéria que se apresenta complexa, fundada no estudo teórico de quem se vai interessando por este tema e tendo em vista uma análise sumária da legitimidade das soluções jurídicas a encontrar no futuro.

É evidente que falar de descentralização é, em grande medida, analisar a relação entre o Estado e o Poder Local e é, de igual modo, inequívoco que qualquer reforma do Estado pressupõe a apreciação da organização administrativa desse poder e do tipo de competências que lhe são atribuídas: uma verdadeira descentralização tem de passar por um exame dos diversos planos de competências nacionais, regionais ou locais.

Do ponto de vista organizativo, a questão que se vai colocando ciclicamente é a da inexistência, entre nós, de um nível supramunicipal de organização autárquica. Esse nível existe, por regra, no contexto dos sistemas jurídicos próximos do nosso. Mesmo sabendo que a organização local se caracteriza por uma grande heterogeneidade das soluções, na medida em que se encontra muito dependente de uma série de idiossincrasias nacionais, podemos, porém, dizer que esse nível de organização normalmente existe.

Este é um dado importante, uma vez que não se pode esquecer que um dos dilemas fundamentais que enfrenta o Estado, quanto à sua organização, é, atualmente, a de encontrar uma estrutura autárquica com a dimensão capaz de responder aos desafios económicos e de concorrência territorial, os quais exigem um nível local com capacitação técnica/massa crítica e capaz de uma gestão eficiente dos recursos.

Em Portugal, o nível supramunicipal não existe, apesar de estar constitucionalmente previsto. Mas, na verdade, o legislador tem sentido necessidade de um interlocutor supramunicipal e tem, por isso, atribuído competências de nível supramunicipal a entidades baseadas no associativismo dos municípios – as Comunidades Intermunicipais (CIMs) e as Áreas Metropolitanas (AMs), entidades que têm, apesar de tudo, entre si, algumas características diferentes<sup>1</sup>. Em particular as CIMs não podem, porém, fazer as vezes de uma autarquia local. O Tribunal Constitucional (TC) já deixou isso bem claro, nomeadamente quando declarou a inconstitucionalidade do decreto que esteve na base da aprovação da L75/2013 e que pretendia a instalação direta, por via da lei, daquelas entidades jurídicas, delimitando também o círculo das suas competências por meio de uma cláusula geral. O TC considerou que se tratava da criação de uma autarquia local não prevista na CRP e, como tal, violadora do princípio da tipicidade da

---

<sup>1</sup> As AMs, em rigor, sendo de criação obrigatória e instituídas diretamente por lei, dificilmente se podem reconduzir ao associativismo municipal – cfr. Artigo 66.º/1 da lei 75/2013, de 12 de setembro.

organização territorial autárquica consagrada no artigo 236.º/1 da CRP<sup>2</sup>. Deste modo, é inequívoco que as CIMs não podem ser qualificadas como autarquias locais. Ora, nesta medida, tem de existir muito cuidado no tipo de competências que lhes são atribuídas. Em especial, é necessário ter em atenção que tratamos de organizações sem legitimidade democrática direta e cujo modo de funcionamento (sendo as decisões dos seus órgãos tomadas, regra geral, por maioria<sup>3</sup>) pode afastar de opções fundamentais alguns municípios (esses sim com órgãos eleitos diretamente pelas populações), diminuindo a *accountability* dos representantes municipais. São também entidades que foram sofrendo com uma contínua alteração do respetivo regime jurídico e em relação às quais, conseqüentemente, só agora se começa a pressentir algum reconhecimento social.

Em suma, em relação às CIMs, há que ponderar o seu papel tendo em conta a respetiva forma de organização, não nos parecendo legítimo que lhes possam ser atribuídas competências de decisão política, mantendo-se a atual forma de designação dos seus titulares<sup>4</sup>.

Assim sendo, a questão da inexistência de uma autarquia de nível supramunicipal – a Região Administrativa - que, desde logo, alinhe com a política regional da UE, permanece em aberto. De qualquer modo, o regime estabelecido constitucionalmente para a respetiva implantação, desde a revisão constitucional de 1997, dificulta, em muito, essa concretização. Ainda que se considere que o referendo prévio necessário à aprovação do mapa das regiões não está sujeito às regras gerais de vinculatividade do referendo<sup>5</sup>, ainda assim, a imperatividade da resposta à pergunta de cariz nacional, que inviabiliza a aprovação de cada região em concreto, potencia a resposta negativa à regionalização e impede a hipótese de se avançar com uma região em particular.

Ora, a região pode ser um motor importante no combate às assimetrias territoriais, na medida em que pode ter a dimensão adequada à definição de uma estratégia regional alinhada com as políticas nacionais e europeias, com peregrinação entre os diferentes territórios da própria região.

A este propósito, realçamos uma questão que foi colocada no contexto desta audição e que disse respeito à possibilidade/posição favorável a uma política de *descentralização assimétrica*. A verdade é que uma política de descentralização não uniforme para todo o território nos parece bastante avisada. A própria CRP admite essa possibilidade nalgumas das suas normas. De facto, quando no artigo 236.º/3 se concede que nas regiões urbanas e nas ilhas possam ser instaladas outras formas de organização territorial autárquica, a CRP pressupõe que

---

<sup>2</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013.

<sup>3</sup> Artigo 105.º da L 75/2013.

<sup>4</sup> Pelo contrário, não nos parece ilegítima a opção por uma legitimação direta das CIMs, assumindo a natureza híbrida que, em rigor, estas entidades acabam por ter: uma natureza intermunicipal e supramunicipal. Parece-nos, porém, absolutamente interdito que as suas atribuições sejam definidas por uma cláusula geral de competência.

<sup>5</sup> Como defendem certos autores: Jorge Miranda, *Constituição Portuguesa Anotada*, (coord Jorge Miranda/ Rui Medeiros), tomo III, Coimbra Editora 2007, p. 537; e J.J. Gomes Canotilho /Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora 2010, p. 776.

a identidade específica destas zonas, com características que podem divergir do restante território, pode justificar soluções diversas. De resto, a existência de soluções organizativas dissemelhantes quando tratamos de metrópoles, que necessariamente enfrentam problemas distintos das zonas rurais, por exemplo, é lugar-comum noutros sistemas jurídicos. Também quando trata das regiões, o legislador constitucional deixou claro que estas podem ter estatutos diferenciados (artigo 255.º).

Em conclusão, um processo de descentralização sólido parece implicar um nível supramunicipal de organização autárquica. A opção pela regionalização do território continental não se apresenta fácil, desde logo por força das constringências constitucionais. A avançar por esse caminho talvez fosse importante flexibilizar esse processo, com a inerente revisão constitucional, para além de uma campanha de informação pública e incentivo à participação na discussão política. Uma eventual instalação das regiões determina também o repensar do papel das CIMs e AMs.

Outra opção seria a de legitimar democraticamente as CIMs e AMs, tendo, no entanto, presente que as primeiras nunca poderiam partilhar de todas as características de uma autarquia local e podem não ter a dimensão suficiente para se apresentarem como interlocutor privilegiado do Estado na partilha do exercício das finalidades públicas e, simultaneamente, de valorização do local.

Marta Portocarrero

(Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa)