

A Descentralização no Estado Unitário Português

Maria Manuela Magalhães Silva¹ , Daniela Serra Castilhos ²

SUMÁRIO

- 1. Introdução**
- 2. O princípio da autonomia das autarquias locais**
- 3. A descentralização democrática da Administração Pública**
- 4. O regime autonómico insular**
 - 4.1 O território português**
 - 4.2 Estado Unitário ou Estado Unitário Regional Periférico**
 - 4.3 Regime constitucional das Regiões Autónomas**
 - 4.4 Órgãos de governo regional**
- 5. Considerações finais**
- 6. Bibliografia**

1. INTRODUÇÃO:

Portugal já teve seis constituições, três no período monárquico e outras três no período republicano. A expressão Estado unitário surgiu pela primeira vez na Constituição de 1911,³ embora todas as Constituições portuguesas o consagassem, exceto a Constituição de 1822 que esboçou uma estrutura diferente e imperfeita, um Estado composto na forma de União Real entre Portugal e o Brasil.⁴

¹ Doutora em Direito. Professora Associada. Membro integrado e Investigadora principal do Instituto Jurídico Portucalense (IJP) da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, investigadora associada do Centro de Investigação em Direito Europeu, Económico, Financeiro e Fiscal - CIDEEFF, da Faculdade de Direito de Lisboa e investigadora colaboradora do Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Comparados - CEPCC, da Universidade Autónoma do Chile.

² Professora Auxiliar do Departamento de Direito da Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca. Coordenadora do Grupo de Investigação Internacional "Dimensions of Human Rights" do Instituto Jurídico Portucalense. Membro e investigadora do Centro de Estudios de la Mujer (CEMUSA) da Universidade de Salamanca.

³ Artigo 1.º da Constituição de 1911.

⁴ Artigo 20.º da Constituição de 1822, "Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves".

O Estado Português de acordo com a atual Constituição de 1976 (CRP), artigo 6.º, é um **estado unitário**.⁵

Assim, existe um único centro de decisão política, um único ordenamento jurídico-constitucional – um só poder político para todo o território. Em suma, “unidade do Estado significa República *una*, com *uma única Constituição* e órgãos de soberania únicos para todo o território nacional”.⁶

No entanto, na sua organização e funcionamento, no contexto de um Estado de Direito Democrático, respeita:⁷

- (1) o princípio da autonomia das autarquias locais;
- (2) a descentralização democrática da Administração Pública;
- (3) o regime autonómico insular.

2. O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DAS AUTARQUIAS LOCAIS

O artigo 6º afirma o princípio da autonomia das autarquias locais como uma dimensão da organização do Estado unitário, a CRP refere-se a existência de autarquias locais (artigo 235º) como componente da organização democrática do Estado.

A autonomia das autarquias locais é, assim, um princípio estruturante da organização política e da organização territorial do Estado. Esta autonomia constitucionalmente garantida, significa a participação no exercício do poder público de entidades coletivas de base territorial (pessoas coletivas: nomeadamente: freguesias e municípios) diferentes da entidade territorial Estado e dotadas de órgãos democraticamente legitimados que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (235º, n. 2).⁸

⁵ Artigo 6.º, da Constituição portuguesa de 1976, cujo texto é: “Estado Unitário” n.º 1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública; n.º 2. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio.

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. (15ª reimpressão). Coimbra: Almedina, 2014, p. 359.

⁷ Conforme artigos 6.º e 237º da Constituição portuguesa de 1976.

⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p.361

3. DESCENTRALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A autonomia das autarquias locais é complementada pelo princípio da descentralização.⁹ Para além da autonomia administrativa, a Constituição portuguesa admite, também, uma descentralização administrativa, quer de carácter funcional em que o Estado confia a prossecução de determinados fins públicos a outros sujeitos de direito com personalidade jurídica própria e que não dependem diretamente do Governo (institutos públicos, associações públicas, empresas, fundações, etc.), quer de carácter territorial ou local em que o Estado reconhece autonomia administrativa a entidades de base territorial e social – as autarquias locais.

O carácter unitário do Estado articula-se também com a ideia de regionalização administrativa expressa na criação de regiões administrativas (artigo 255º), que não foram ainda instituídas. Tratar-se-iam de autarquias de natureza administrativa (e não de natureza política como as regiões Autónomas).¹⁰

⁹ Conforme o artigo 6.º da Constituição portuguesa de 1976.

¹⁰ Alguns autores apontam que a complexidade do procedimento de instituição das regiões administrativas tal como delineado na Constituição constitui por certo uma das razões da não concretização desta figura até ao presente. Nesse sentido Sérvulo Correia (2015), observa que “nos termos dos artigos 255 e 256 CRP, há que distinguir dois momentos: primeiramente a aprovação de uma lei-quadro, que estabeleça previamente o regime geral das regiões administrativas; só após isso, poderão ser aprovadas leis de instituição em concreto de cada região. Porém, esta ou estas leis de instituição em concreto também dependem de uma prévia consulta direta aos cidadãos eleitores (*referendum*) feita através de duas perguntas: uma de alcance nacional (um mapa das regiões no seu conjunto) e outra dirigida aos cidadãos eleitores inscritos em cada área regional para efeito da instituição concreta da respetiva região. A aprovação da primeira não implica que cada região prevista no mapa regional aprovado tenha de ser instituída. A instituição de cada uma delas depende do voto favorável dos respetivos eleitores”. Ver: CORREIA, SÉRVULO. Direito Constitucional das coletividades territoriais em Portugal. Cadernos Sérvulo de Direito Público. 2015, p. 8. [on line]

http://www.servulo.com/xms/files/publicacoes/Artigos /Artigos_2015/Pub_SC_Caderno_Servulo_de_Direito_Publico_NoI.pdf [Consulta: 20 de Setembro de 2015]

4. O REGIME AUTONÓMICO INSULAR

4.1 O território português

Portugal está localizado no Sudoeste da Europa e o seu território situa-se na zona ocidental da Península Ibérica e abrange os arquipélagos - Açores e Madeira - no Atlântico Norte. A Região Autónoma dos Açores é constituída por um grupo de nove ilhas, povoado por pouco menos de um quarto de milhão de habitantes e localizada no Oceano Atlântico, cerca de 1.600 km de Lisboa.

A Região Autónoma da Madeira é composta por duas ilhas habitadas, Madeira e Porto Santo, três ilhas menores desabitadas, coletivamente chamadas as Desertas e Ilhas do arquipélago das ilhas Selvagens.

O território dos arquipélagos Açores e Madeira é considerado pela União Europeia como regiões ultraperiféricas em relação ao continente europeu. A União Europeia considera que essa parte do território de alguns Estados-Membros se encontra em áreas muito remotas do planeta na Europa e que por tal facto enfrentam uma série de dificuldades relacionadas com as suas características geográficas, nomeadamente: afastamento, insularidade, pequena superfície e um relevo e condições climáticas adversas. Por tais circunstâncias podem ser objeto de tratamento especial, pois economicamente estão dependentes de alguns produtos (frequentemente produtos agrícolas ou recursos naturais), o que constitui um obstáculo ao potencial de desenvolvimento.

4.2 Estado Unitário ou Estado Unitário Regional Periférico

Para Gomes Canotilho, "as várias dimensões do regime autonómico insular" apontam para uma componente regional forte na organização unitária do Estado. Trata-se, porém, de um regime autonómico com carácter de excepção que de modo algum justifica a

caraterização do Estado português como “Estado Regional” ou como “Estado Unitário Regional”.¹¹

O autor ainda justifica com o vínculo do artigo 225º, nº.3 da CRP “ A autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado...”.

Entretanto, Jorge Miranda considera que Portugal se caracteriza como **um Estado Unitário Regional Periférico. Regional** uma vez que a Constituição Portuguesa reconhece e concede a comunidades territorialmente delimitadas uma autonomia político-administrativa que permite às mesmas – Regiões autónomas – o exercício de funções políticas e não apenas administrativas, desde a faculdade de legislar até à existência de órgãos de governo próprios representando as respetivas populações. **Periférico** uma vez que existem apenas duas comunidades territoriais, Açores e Madeira, que gozam desta autonomia e são periféricas devido a fenómenos geográficos.

O Estado Português é um Estado Unitário Regional, de acordo com o artigo 6.º da CRP, uma vez que os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem Regiões Autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios, apesar de a expressão não vir consagrada no texto.¹²

Bacelar Gouveia afirma que o carácter unitário do Estado Português, assim enunciado pela CRP no plano interno, significa a rejeição de qualquer espécie de federalismo, permanecendo no Estado, em exclusividade, o poder constituinte, o poder de revisão constitucional e o poder judicial. Isto compreende-se muito facilmente se atentarmos na pequena dimensão territorial de Portugal ou na inexistência de assimetrias culturais.¹³

4.3. Regime constitucional das Regiões Autónomas

O regime constitucional das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira¹⁴ prevê o seguinte:

11 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição.p.361

12 MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. vol. II, Tomo III- IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 302-303.

13 GOUVEIA, Jorge Bacelar. Manual de Direito Constitucional. 5ª. ed. Coimbra: Almedina, 2013, p. 871.

14 Artigo 225.º da CRP

a) Cada Região possui um Estatuto Político-administrativo¹⁵ elaborado pelas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e aprovado pela Assembleia da República.¹⁶

As regiões não possuem poder constituinte – porque não são estados federados. Intervêm, todavia, de modo qualificado no procedimento estatutário, através da reserva de iniciativa originária sobre os estatutos e sobre alterações aos mesmos.¹⁷

A iniciativa do projeto de estatuto cabe às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e deve ser enviado à Assembleia da República para aprovação. Se esta decidir rejeitar ou introduzir alterações no projeto deve pedir um parecer à Assembleia Legislativa da Região Autónoma respetiva. Emitido este, a Assembleia da República decide definitivamente. O parecer não é vinculativo para este órgão.¹⁸

Os estatutos são materialmente constitucionais e formalmente são leis da Assembleia da República. No entanto, são leis especiais quanto à sua tramitação, e também em relação a outros aspetos: impõem-se não só aos órgãos regionais mas também aos órgãos de soberania cujos atos normativos sofrem de ilegalidade se violarem os direitos consagrados nos estatutos, pelo que estes têm um valor supra-legislativo.¹⁹

Existe uma reserva de estatuto regional, isto é, um conjunto de matérias que têm de ser reguladas pelo estatuto, não podendo sê-lo por lei comum. O estatuto regional é o estatuto de uma pessoa coletiva e, como tal, uma lei organizatória, devendo abranger as matérias da atribuição das regiões autónomas, a sua delimitação em relação a outras pessoas coletivas territoriais, forma, composição e competência dos órgãos regionais e estatuto dos respetivos titulares. Reveste a forma de lei da Assembleia da República (161.º, alínea b),

¹⁵ Atualmente o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro, e o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, Lei n.º 130/99, de 21 de agosto alterada pela lei n.º 12/2000 de 21 de Julho.

¹⁶ Ver artigo 226.º da CRP e artigos 164.º a 168.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de Agosto. (Declaração de Rectificação n.º 96-A/2007, de 19 de Setembro) com as alterações introduzidas pelo Regimento da Assembleia da República n.º 1/2010, de 14 de Outubro).

¹⁷ Miranda, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. p. 313.

¹⁸ SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*. Reimpressão da 2.ª edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2010. pp, 339 e 340.

¹⁹ A apreciação cabe ao Tribunal Constitucional conforme os artigos 280.º, n.º 2 alínea b), c) e 281.º, n.º1 alíneas c) e d) da CRP.

e 166.º, n.º 3, da CRP) e deve regular as matérias previstas do artigo 227.º a 234.º da CRP.²⁰ O regime eleitoral para as eleições para as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas é de competência exclusiva de reserva absoluta da Assembleia da República (artigo 164.º, alínea j), da CRP).

b) A revisão da Constituição portuguesa é da competência da Assembleia da República, nela não participam representantes específicos das Regiões Autónomas, apenas os deputados eleitos pelos círculos dos Açores e da Madeira, mas que representam o todo do país e não os círculos por onde foram eleitos.²¹

c) Não se prevê a representação das Regiões Autónomas em qualquer câmara parlamentar a nível dos órgãos centrais do poder político.

d) As Regiões Autónomas são pessoas coletivas de direito público que possuem as seguintes funções:

- Funções políticas: faculdade de elaborar o seu plano económico e participar na elaboração dos planos nacionais (artigos 227.º, alínea p), e 91.º da CRP); participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial (artigo 227.º, alínea r), da CRP); faculdade de participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que diretamente lhes digam respeito (artigo 227.º, alíneas t), da CRP); devem ser ouvidas quanto a questões a si respeitantes (artigo 229.º, n.º 2, e 227.º, alínea v), da CRP);

- Funções legislativas: exercem o poder legislativo (artigo 227.º, n.º 1, alíneas a), b), c), da CRP de acordo com o artigo 232, n.º 1); iniciativa legislativa estatutária (artigos 227.º, n.º 1, alínea e) da CRP) e faculdade de iniciativa legislativa (artigos 227.º, n.º 1, alínea f), e 167.º, n.º 1, da CRP);

- Funções administrativas: o poder de regulamentar a legislação regional e leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservam para estes o respetivo poder (227.º, n.º 1, alínea d), da

²⁰ SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, p 340.

²¹ Artigo 152.º, n.º 2, da CRP e artigo 1.º do Estatuto dos Deputados, Lei nº 7/93, de 1 de Março, com as alterações introduzidas pela Lei nº 24/95, de 18 de Agosto, Lei nº 55/98, de 18 de Agosto, Lei nº 8/99, de 10 de Fevereiro, Lei nº 45/99, de 16 de Junho, Lei nº 3/2001, de 23 de Fevereiro (rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 9/2001, de 13 de Março), Lei nº 24/2003, de 4 de Julho, Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro Lei n.º 44/2006, de 25 de Agosto, Lei n.º 45/2006, de 25 de Agosto, Lei n.º 43/2007, de 24 de Agosto e Lei n.º 16/2009, de 1 de Abril.

CRP); poder executivo próprio (artigo 227.º, n.º 1, alíneas g) e h), da CRP).

4.4. Órgãos de governo regional

As Regiões Autónomas são pessoas coletivas de direito público, que possuem órgãos de governo próprios de cada Região Autónoma e que são: a Assembleia Legislativa da Região Autónoma e o Governo Regional (artigos 231.º, n.º 1, e 6.º, n.º 2, da CRP) e serão ouvidos pelos órgãos de soberania nas questões a si respeitantes (artigos 229.º, n.º 2, e 227.º, n.º 1, alínea v), da CRP.

A **Assembleia Legislativa da Região Autónoma** é um órgão de tipo parlamentar, ou seja, uma assembleia política representativa, organizada nos termos gerais (artigo 231.º, n.º 2, da CRP). A Assembleia Legislativa é eleita por sufrágio universal, direto e secreto, de harmonia com o princípio da representação proporcional. Tem o monopólio da função legislativa regional, participa no exercício do poder tributário, na regulamentação das leis, na aprovação do Plano e Orçamento e na iniciativa dos estatutos e das leis perante a Assembleia da República (artigos 231.º, 232.º e 227.º da CRP).

O **Governo Regional** é politicamente responsável perante a Assembleia Legislativa da Região Autónoma e o seu presidente é nomeado pelo Representante da República, tendo em conta os resultados eleitorais (artigo 231.º, n.º 3, da CRP). É responsável perante a Assembleia e não perante o Representante da República, o que confere ao sistema um carácter exclusivamente parlamentar, diferente do governo da República. O Representante da República nomeia e exonera os restantes membros do governo regional (artigo 231.º, n.º 4, da CRP).²²

Os órgãos das Regiões Autónomas podem ser dissolvidos pelo Presidente da República (artigos 234.º, n.º 1, 133.º, alínea j), 145.º, alínea a), da CRP). A dissolução obriga à realização de novas eleições no prazo de sessenta dias, pela lei eleitoral vigente ao tempo da

²² SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, p 342.

dissolução, sob pena de inexistência jurídica do decreto (artigo 113.º, n.º 6, da CRP).²³

Junto dos órgãos das Regiões Autónomas encontra-se o **Representante da República** que é o representante do Estado no espaço regional (artigo 230.º, n.º 1, da CRP) e tem funções sucedâneas às do Presidente da República, por quem é nomeado (artigos 133.º, alínea I) da CRP e artigo 3.º, n.º 1, alínea c) do Regimento do Conselho de Estado): políticas (artigos 231.º, n.ºs 3 e 4, da CRP), legislativas, assinando e mandando publicar os diplomas ou exercendo o direito de veto (artigo 233.º, n.ºs 1 e 5, da CRP).²⁴

O Representante da República tanto aparece como representante da soberania da República, acima do governo central, como aparece na qualidade de membro desse governo para assuntos da região. Dispõe também de veto suspensivo, mas essa faculdade não corresponde a qualquer responsabilidade política do governo regional perante ele. Nas Regiões Autónomas o sistema de governo é mais próximo do sistema presidencial do que no continente. O governo regional não tem qualquer competência legislativa, só executa, e não existe distinção entre Presidente da República e Primeiro-Ministro, o que existe é o Presidente do Governo Regional e Secretários de Estado, assim como na estrutura dos E.U.A..²⁵

5. Considerações finais

Podemos dizer que o grau de descentralização diverge de Estado para Estado. Assim, surgem por vezes qualificadas como regiões autónomas entidades que não têm muitos mais poderes do que as coletividades administrativas, enquanto existem outras que se assemelham a Estados federados. Em alguns Estados, os estatutos político-administrativos das regiões autónomas são outorgados pura e simplesmente pelos órgãos centrais; noutros casos, as regiões participam através de órgãos próprios na elaboração de tais estatutos, embora não possuam o poder decisório.²⁶

²³ SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, p 342.

²⁴ Ibidem

²⁵ Ibidem

²⁶ Por exemplo, Itália, Áustria e Portugal.

As Regiões Autónomas portuguesas têm, do ponto de vista fiscal, mais autonomia do que alguns dos Estados federados. Além disso, em Portugal está prevista a possibilidade das Regiões Autónomas participarem no domínio das relações internacionais, quer participando na negociação de tratados e acordos internacionais relativos a matérias do seu interesse específico²⁷, quer ajustando acordos com governos estrangeiros²⁸. As regiões autónomas não põem em causa a soberania do Estado, nem a independência territorial.

Para além da competência legislativa têm também competência política que lhes permite nomeadamente: participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial de modo a assegurar o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social (artigo 227.º n.º 1, al. r)); pronunciar-se sobre questões da competência dos órgãos de soberania, que lhes digam respeito, bem como em matérias do seu interesse específico (artigo 227.º n.º1, al. v)); participar no domínio das relações internacionais, nas negociações de convenções que lhes digam diretamente respeito (artigo 227.º n.º1, al. t)); participar no processo de construção europeia, com representação nas instituições europeias de natureza regional (artigo 227.º n.º1. al. x)).

Não se deve confundir o acolhimento constitucional da existência de regiões dotadas de autonomia administrativa no continente²⁹ (descentralização administrativa), com o estatuto de autonomia político-administrativa das Regiões Autónomas (descentralização política).

²⁷ Artigo 227.º, n.º 1, alíneas t), v), x), da CRP.

²⁸ Caso das províncias ultramarinas na Constituição de 1933 até à revisão de 1971 (artigos 27.º e 28.º do Ato Colonial).

²⁹ Artigos 236.º, n.º 1, e 255.º e ss. da CRP, Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto, Lei quadro das regiões administrativas, e Lei n.º 19/98, de 28 de Abril, Lei de criação das regiões administrativas.

7. Bibliografia

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *CRP. Constituição da Republica portuguesa – Anotada*. Volume 1, 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição (15ª reimpressão). Coimbra: Livraria Almedina, 2014.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional*. 5ª edição. Coimbra: Livraria Almedina, 2013.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Volume II, Tomo III- IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*. Reimpressão da 2.ª edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2010.

CORREIA, SÉRVULO. *Direito Constitucional das coletividade territoriais em Portugal*. *Cadernos Sérvulo de Direito Público*. 2015 [on line]
<http://www.servulo.com/xms/files/publicacoes/Artigos /Artigos 2015 /Pub SC Caderno Servulo de Direito Publico NoI.pdf> [Consulta: 20 de Setembro de 2015]