

REDEFINIÇÃO DO MAPA LOCAL VS COOPERAÇÃO INTERADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

REDEFINICIÓN DEL MAPA LOCAL VS COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN PORTUGAL

REDEFINITION OF THE LOCAL MAP VS LOCAL BODIES INSTITUTIONAL COOPERATION IN PORTUGAL

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3347>

PEDRO CRUZ E SILVA

Investigador

Escola de Direito da Universidade do Minho-Portugal

pedrocruzsilva@gmail.com

SUMARIO

1. INTRODUÇÃO. 2. ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS ESSENCIAIS. 3. LINHAS DE EVOLUÇÃO LEGISLATIVA. 4. ALGUMAS REFLEXÕES E CONCLUSÕES. 5. BIBLIOGRAFIA.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES ESENCIALES. 3. LÍNEAS DE EVOLUCIÓN LEGISLATIVA. 4. ALGUNAS REFLEXIONES Y CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

SUMMARY

1. INTRODUCTION. 2. FUNDAMENTAL CONSTITUCIONAL ELEMENTS. 3. LEGISLATIVE EVOLUTION DATA. 4. A FEW REFLEXIONS AND CONCLUSIONS. 5. BIBLIOGRAPHY.

RESUMO

A partir da recolha dos elementos constitucionais que constituem o substrato do conceito da autonomia local, o presente artigo procura demonstrar a correspondência entre o fenómeno da cooperação entre entidades locais e a tendencial subsistência e preservação do número dos municípios portugueses ao longo das últimas décadas.

PALABRAS CLAVE: autonomia local, poder local, municípios cooperação, extinção, entidades intermunicipais, contrato interadministrativo.

RESUMEN

Recogiendo los datos constitucionales esenciales que constituyen el propio concepto de autonomía local, el presente artículo intenta evidenciar la correspondencia entre el fenómeno de la cooperación entre entidades locales, y la tendencial subsistencia y preservación del número de municipios portugueses a lo largo de las últimas décadas.

PALABRAS CLAVE: autonomía local, poder local, municipios, cooperación, extinción, entidades intermunicipales, contrato interadministrativo.

ABSTRACT

Beginning from some constitutional background elements, which are the definition themselves of local autonomy, this article tries to evidence the connection between the phenomenon of local bodies cooperation, and the propensity subsistence and preservation of the number of Portuguese municipalities over the last decades.

KEYWORDS: local autonomy, local bodies, municipalities, cooperation, dissolution, inter-municipal entities, inter-municipal contracts.

1. INTRODUÇÃO

A capacidade de gestão dos assuntos próprios das respetivas comunidades é, talvez, a mais sólida e profunda dimensão do conceito de autonomia local. A partir deste propósito – que é, em si mesmo, todo um programa político, constitucional, jurídico, social, cultural e financeiro – irradiam várias outras dimensões (ou sub-dimensões) que dão substrato e corpo à autonomia dos entes locais. Sem, para já, aprofundar demasiado o tema, sempre nos parece seguro afirmar que essa referida capacidade de gestão dos assuntos próprios das respetivas comunidades implica que as entidades locais se mostrem aptas (politicamente, juridicamente, financeiramente) a identificar – numa primeira fase – e a solucionar – logo depois – os problemas que afetam essas mesmas comunidades; para tanto, ou o fazem sozinhas, por si mesmas, ou criam instrumentos de colaboração recíproca que lhes permitem (às entidades locais) atingir os fins a que se destinam, que, afinal, não são outros que não a sobredita capacidade de resolução dos problemas que afetam as suas comunidades. Todavia, se, nem num caso, nem noutro, se vislumbra essa capacidade, é mister reconhecer-se que a sua autonomia, afinal, não tem razão de ser e, em consequência, a comunidade política (através do poder político central) pode optar pela extinção dessas mesmas (incapazes) entidades locais. Ora, há razões fundadas para afirmar que, em Portugal, a opção tem recaído, tendencialmente, por, por um lado, preservar as históricas entidades locais pré-existentes e, por outro lado, criar sucessivos instrumentos jurídicos que promovam a cooperação entre entidades locais. De facto, o mapa municipal no nosso país, que conta com trezentos e oito municípios, revela uma extraordinária resistência ao tempo e perdurabilidade. Se, em 1836, Portugal contava com trezentos e cinquenta e um municípios (e, nesse ano, foram suprimidos cerca de quatrocentos), já em 2016 temos, apenas, menos quarenta e três, o que bem revela a estabilidade da definição territorial em Portugal no último século e meio. Neste sentido, e sem prejuízo de incipientes intentos legislativos em 2011 – aos quais nos referiremos abaixo – a opção normativa portuguesa, no que toca à preservação da autonomia dos entes locais na sua dimensão de entidades políticas mais próximas dos cidadãos (e, por isso, mais vocacionadas para a identificação e resolução dos seus problemas) tem sido, claramente, a do estímulo dos mecanismos de cooperação entre

entidades territoriais locais e nunca, ou quase nunca, a da sua extinção. No mesmo caminho, deve também reconhecer-se que as fórmulas adotadas, pelo menos na sua perspectiva *macro*, não têm variado muito. De facto, recolhendo o essencial das opções previstas no texto da nossa Constituição democrática de 1976, o legislador português tem revelado, quase sempre, uma escolha por soluções *institucionais* e *personalizadas*, isto é, tem preferido – ainda que mediante instrumentos com denominação, e conteúdo, variável – que a cooperação municipal se faça ao abrigo de entidades públicas de cooperação previamente catalogadas em lei e com personalidade jurídica própria, das quais os municípios fazem parte integrante, e menos através de *fórmulas contratuais* a estabelecer, livremente, entre municípios ou entre municípios e outras entidades públicas territoriais, como o Estado e a freguesia (muito embora estes mecanismos contratuais também estejam disponíveis e tenham recebido, até, um importante impulso legislativo em 2013, ao qual nos referiremos no momento próprio). No fundo, não será demasiado arriscado afirmar que, em boa medida, a história da cooperação intermunicipal em Portugal é a história das fórmulas personalizadas, pelo que dedicaremos, nas linhas que se seguem, uma particular atenção a estas (também) entidades. Quanto ao método de exposição, este muito breve estudo estará dividido em três partes: uma primeira parte, já a seguir, relativa aos elementos constitucionais essenciais; uma segunda parte em que se deixarão expostas as linhas mestras da evolução legislativa ordinária; e uma terceira e última parte de conteúdo reflexivo e conclusivo.

2. ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS ESSENCIAIS

As entidades locais ocupam um espaço central da organização do poder político em Portugal. De facto, o nº 1 do artigo 6º da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 consagra peremptoriamente, e a título de princípio fundamental, o poder local da seguinte forma: «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». Poder local que é, pois, previsto e descrito como autónomo e democrático. De forma mais desenvolvida, a mesma Constituição, no seu artigo 235º, integrado no Título VIII da Parte III, com a epígrafe “Poder Local”, estabelece, no nº 1, que «a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais». E concretiza: por um lado, especificando que «a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável” (nº 1 do seu artigo 239º); por outro lado, «a assembleia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional» (nº 2 do seu artigo 239º). O cerne do poder local democrático em Portugal está, assim, constituído pelas *autarquias locais*. Expressão da autonomia do poder local desde logo face ao poder centralizado do Estado, as autarquias locais não deixam de ser definidas no próprio texto da Constituição da República Portuguesa como «pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos repre-

sentativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas» – nº 2 do seu artigo 235º. Quais são elas? São “as freguesias, os municípios e as regiões administrativas” – nº 1 do seu artigo 236º. Ora, o nº 3 deste mesmo artigo 236º ainda acrescenta o seguinte: «nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica». Não nos parece totalmente feliz a redação deste nº 3 do artigo 236º; por um lado, porque não é suficientemente conclusiva quanto às condições de criação de novas formas de autarquias locais nas grandes áreas urbanas e nas ilhas. Nestes espaços, poderão ser criadas formas de autarquias locais em substituição, por exemplo, dos municípios? Ou estas novas formas serão apenas complementares das já existentes? Por outro lado, enquanto que o nº 1 do artigo 236º parece impor, em todo o território nacional, um *numerus clausus* de autarquias locais, como que sujeitando estas entidades (e o legislador ordinário) a um princípio da tipicidade preclusivo, já o nº 3 do mesmo artigo parece constituir-se como exceção à regra da tipicidade, mas fazendo-o com tal generosidade (o que são e como se definem “grandes áreas urbanas”? Serão todos os aglomerados populacionais com mais de cem mil habitantes? Ou serão, tão somente, aqueles que possuam mais de um milhão de habitantes?) que a exceção se arrisca a destruir a própria regra. Não é este, seguramente, o momento de aprofundar o debate sobre esta questão. O que de verdadeiramente relevante se pode retirar da difícil articulação entre estes dois preceitos (nº 1 e nº 3 do artigo 236º da CRP) é que o legislador ordinário optou por fazer criar, em especial para as áreas urbanas de Lisboa e Porto, um regime jurídico tendencialmente específico e privativo (isto é, não comum às demais outras grandes áreas urbanas do País), embora de natureza associativa e sem lhe oferecer a qualificação de “autarquia local”. Assim, a “área metropolitana”, como pessoa coletiva de direito público e regime associativo, foi a fórmula encontrada para conseguir harmonizar os dois supra citados preceitos constitucionais, oferecendo às duas grandes áreas urbanas nacionais um mecanismo associativo que lhes é restrito, sem pôr em causa a tipicidade de autarquias locais definida pelo nº 1 do artigo 236º da CRP.

Já no que toca aos restantes municípios portugueses, o legislador constitucional fez admitir que “os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias” – artigo 253º da CRP –. Também aqui o texto constitucional não é imune à crítica. Desde logo, não distingue associações de federações, nem tal distinção se conseguiu lograr através das sucessivas leis que, nas últimas três décadas, se produziram sobre o assunto (aliás, como a opção legislativa recaiu sempre, como veremos, na “associação”, é muito discutível que a menção às “federações” de municípios ainda mantenha alguma utilidade). Por outro lado, o artigo constitucional em apreço é totalmente omissivo quanto à natureza jurídica das associações de municípios (de direito público ou de direito privado?), bem quanto aos seus órgãos, regras de funcionamento ou quanto a possíveis atribuições e competências. Parece ter sido intenção da Constituição

apenas fazer prever a hipótese de criação de associações de municípios, colmatando hipóteses de inconstitucionalidade por omissão, relegando para as mãos do legislador ordinário toda a disciplina jurídica aplicável a estas associações, conferindo-lhe, assim, a mais ampla liberdade (ressalvado o cumprimento das demais obrigações constitucionais) na conformação do fenómeno associativo municipal. Em resultado, e como abaixo já se verá, foram diversificadas as opções que o legislador ordinário reservou para as associações de municípios, quer quanto à sua denominação, quer quanto ao seu objeto, quer quanto aos seus órgãos ou mesmo quer quanto às suas atribuições. Em jeito conclusivo, e a partir do texto constitucional, é possível sustentar que, para as grandes áreas urbanas, se verificou uma tendencial estabilidade quanto ao conteúdo da norma jurídica das "áreas metropolitanas", ao passo que, quanto às "associações de municípios", o legislador português aproveitou o espaço de liberdade constitucional (que, na verdade, também existia para as áreas metropolitanas) e, a partir daí, foi construindo regimes jurídicos razoavelmente diversificados ao longo do tempo. Debruçar-nos-emos, agora e em sucintas linhas, sobre o essencial da evolução legislativa ordinária do fenómeno associativo municipal.

3. LINHAS DE EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

Na medida em que, da nossa Constituição, resultam duas fórmulas distintas para o enquadramento jurídico do associativismo municipal institucionalizado (as "áreas metropolitanas" e as "associações de municípios"), veremos, em separado, o essencial da sua respetiva norma, começando, precisamente, pela "área metropolitana".

Sem recuar demasiado no tempo, o primeiro marco normativo das "áreas metropolitanas" surge com a Lei nº 44/91, de 2 de Agosto, a qual, quanto ao seu âmbito objetivo, declarava, no nº 1 do artigo 1º, que «são criadas as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (...)». Logo no nº 2 do mesmo artigo 1º, já quanto à natureza jurídica destes entes, o legislador esclarecia que «as áreas metropolitanas são pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes». Muito embora o artigo 2º já identificasse todos os municípios que o legislador entendia deverem fazer parte de cada uma das áreas metropolitanas, a verdade é que a sua instituição, em concreto, ficava dependente do voto favorável da maioria de dois terços das assembleias municipais que representassem a maioria da população da respetiva área, sendo que a deliberação municipal que contivesse tal voto seria comunicada ao Governo, através do ministério da tutela (artigo 3º). Ou seja, muito embora um determinado município pudesse já estar identificado como pertencente a uma determinada área metropolitana, tal não era suficiente para a sua adesão; era sempre imprescindível a sua declaração de vontade, expressa através de deliberação da respetiva assembleia municipal (o que reforça a natureza associativa da área metropolitana), sendo que a própria constituição da área metropolitana ficava, pois, dependente da existência, ou não, de um número mínimo de deliberações que representassem determinadas maiorias populacionais. No que toca às

suas atribuições, o legislador de 1991 parece ter sido suficientemente generoso (artigo 4º); destacamos as seguintes: assegurar a articulação dos investimentos municipais que tenham âmbito supramunicipal; assegurar a articulação de serviços de âmbito supramunicipal, nomeadamente nos transportes coletivos, urbanos e suburbanos e das vias de comunicação; assegurar a articulação da atividade dos municípios e do Estado nos domínios das infra-estruturas de saneamento básico, de abastecimento público, da proteção do ambiente e recursos naturais, dos espaços verde e da proteção civil; acompanhar a elaboração dos planos de ordenamento do território no âmbito municipal ou supramunicipal; ou dar parecer sobre investimentos da administração central das respetivas áreas, bem como dos que sejam financiados pela Comunidade Económica Europeia. Tendo património e finanças próprias, bem como recursos financeiros privativos, os órgãos das áreas metropolitanas eram três (artigo 6º) e de manifesta simplicidade quanto à sua natureza jurídica e formas de articulação recíproca: a assembleia metropolitana (órgão deliberativo, constituído por membros eleitos pelas assembleias municipais dos municípios que compõem a área metropolitana – artigo 9º), a junta metropolitana (órgão executivo, constituído pelos presidentes das câmaras municipais de cada um dos municípios integrantes da área metropolitana, que elegem, de entre si, um presidente e quatro vice-presidentes, no caso de Lisboa, e um presidente e dois vice-presidentes, no caso do Porto – artigo 13º) e o conselho metropolitano (órgão consultivo, composto pelo presidente da comissão de coordenação regional respetiva, pelos membros da junta metropolitana e pelos representantes dos serviços e organismos públicos cuja ação interfira nas atribuições da área metropolitana – artigo 18º). Foi esta, de resto, a normação básica que sempre acompanhou as áreas metropolitanas até 2003 e a ela se voltou, no essencial, a partir de 2008 e até aos dias de hoje. O que significa que, em 2003 (e até 2008), as “áreas metropolitanas” sofreram alterações significativas que introduziram, em nossa opinião, uma indesejável confusão no ordenamento jurídico municipal e que constituíram um momento de “quebra” ou de interrupção na tendencial estabilidade da configuração jurídica das áreas metropolitanas. Parece ter sido um momento de “experimentação pela experimentação”, se a expressão nos for concedida, sem que se tenha vislumbrado, quer à data, quer agora, quais foram as razões, ou os méritos, que levaram o legislador nacional a tão relevante esforço de alteração de um certo património jurídico consolidado. De facto, a Lei nº 10/2003, de 13 de Maio, prevê, no nº 1 do seu artigo 1º, que «a presente lei estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições das áreas metropolitanas e o modo de funcionamento dos seus órgãos, bem como as respetivas competências», para logo acrescentar, no nº 2, que «de acordo com o âmbito territorial e demográfico, as áreas metropolitanas podem ser de dois tipos: as grandes áreas metropolitanas (GAM) e as comunidades urbanas (ComUrb)». É de salientar que foi preservado o essencial da natureza jurídica das áreas metropolitanas, as quais foram definidas como «pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial e que visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram»

– artigo 2º. Manteve-se, também, a regra segundo a qual a instituição, em concreto, das áreas metropolitanas depende do voto favorável das assembleias municipais – artigo 4º. Mas fica, manifestamente, por perceber qual foi a razão que levou o legislador, por um lado, a criar diferentes tipos de áreas metropolitanas (para mais, concedendo-lhe uma unitária natureza jurídica); por outro lado, e como resultado de uma inovação precipitada, as áreas metropolitanas foram disseminadas um pouco por todo o País, na medida em que os critérios territoriais e demográficos da sua criação foram bastante generosos: seriam criadas “grandes áreas metropolitanas” a partir de nove municípios e, pelo menos, trezentos e cinquenta mil habitantes; seriam criadas “comunidades urbanas” a partir de três municípios e, pelo menos, cento e cinquenta mil habitantes. Parece claro que a excessiva abertura do texto constitucional a que há pouco fazíamos referência (na medida em que admitia, como ainda admite, a criação de áreas metropolitanas nas “grandes áreas urbanas”, sem cuidar de precisar o que significa, pelo menos juridicamente, tal expressão) em algum momento conduziria a intervenções legislativas como a que Portugal sofreu em 2003. Estamos em crer que as modificações legislativas que se consubstanciam em regimes confusos e dificilmente perceptíveis pelas comunidades traduzem-se sempre num retrocesso do municipalismo, como fenómeno científico de natureza política e jurídica. É verdade que o regime de atribuições previsto no artigo 6º da Lei nº 10/2003, de 13 de Maio, é razoavelmente semelhante ao previsto pela Lei nº 44/91, de 2 de Agosto. Todavia, parece-nos bastante criticável a opção legislativa relativa aos órgãos destas duas espécies de áreas metropolitanas: é estabelecida, por um lado, uma profusão de órgãos (seis no total, a saber: assembleia metropolitana, junta metropolitana e conselho metropolitano para as GAM; assembleia da comunidade urbana, junta da comunidade urbana e conselho da comunidade urbana, para as ComUrb) cuja necessidade não se alcança, desde logo porque, verdadeiramente, não se consegue vislumbrar as razões materiais de distinção entre, por exemplo, a assembleia metropolitana e a assembleia da comunidade urbana. Se não há realidades fáticas distintas, nem da lei se conseguem retirar argumentos jurídicos sólidos que justificam a distinção, o resultado parece ser a mera duplicação de órgãos. Por outro lado, o rol de competências (artigo 18º) atribuído, em especial, à junta metropolitana e à junta da comunidade urbana, como órgãos com natureza executiva, é composto por um catálogo de cinquenta e três alíneas, assim se depositando nestes órgãos competências cujo exercício sempre seria, logo à partida, impossível de cumprir satisfatoriamente, até porque se trata – é conveniente tê-lo presente – de órgãos pertencentes a pessoas coletivas de tipo associativo, que agrupam, por sua vez, municípios, os quais, historicamente, sempre foram dotados de leques competenciais muito abrangentes. Neste sentido, o cabal cumprimento das competências dos órgãos das áreas metropolitanas só seria possível com o esvaziamento das competências dos órgãos dos municípios associados, fenómeno que nunca existiu, nem sequer legislativamente.

Em 2008, surge aquele que pode ser designado como o terceiro “marco histórico” legislativo das áreas metropolitanas. A Lei nº 46/2008, de 27 de

Agosto, promove um esforço de “emagrecimento” do regime jurídico destas entidades, o qual, no fundo, se traduz numa recondução das áreas metropolitanas às suas verdadeiras origens. Em primeiro lugar, fica estabelecido que só existem duas áreas metropolitanas: Lisboa e Porto (artigo 1º). Quanto à sua natureza e âmbito, fica plasmado que «as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto são pessoas coletivas de direito público e constituem uma forma específica de associação de municípios abrangidos pelas unidades territoriais definidas com base nas NUTS III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, e do Grande Porto e de entre Douro e Vouga, respetivamente» (nº 1 do artigo 2º). Em anexo à lei, surge a lista dos municípios concretamente abrangidos pelos territórios das duas áreas metropolitanas. Quanto às suas atribuições, retoma-se o espírito da intervenção legislativa de 1991: as áreas metropolitanas devem participar, promover e articular a gestão de investimentos, projetos e estratégias de âmbito supramunicipal e, em concreto, devem assegurar a articulação entre municípios e entre estes e o Estado em áreas como as redes de abastecimento público, de equipamentos de saúde, de oferta educativa e formação profissional, de equipamentos culturais, desportivas e de lazer ou de mobilidade e transportes (artigo 4º). Já quanto aos órgãos, são previstos apenas dois: a assembleia metropolitana, órgão deliberativo constituído por eleitos pelas assembleias municipais, de entre os seus membros, e a junta metropolitana, órgão representativo das câmaras municipais e constituído pelos seus presidentes, os quais, de entre si, elegem um presidente e dois vice-presidentes (artigos 9º e 13º). Foi, ainda, prevista a constituição de um terceiro órgão – a comissão executiva metropolitana – que, curiosamente, não mereceu, da lei, esta qualificação, mas sim a de “estrutura permanente” (artigo 16º). Possui, claramente, a feição ou natureza de órgão executivo, na medida em que é responsável pela execução das deliberações dos demais órgãos da área metropolitana (artigo 17º), o que bem revela a sua importância na atividade corrente desta entidade. As áreas metropolitanas possuem património e finanças próprias (artigo 25º) e as suas contas estão sujeitas a fiscalização do Tribunal de Contas, praticamente nos mesmos termos dos municípios (artigos 23º e 24º).

O quarto e mais recente marco legislativo sobre áreas metropolitanas é de 2013. De resto, a Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, constitui aquele que é comumente considerado como o mais relevante diploma das autarquias locais em Portugal dos últimos anos, na medida em que, do seu âmbito normativo, consta o regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais e dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias e, por último, o regime jurídico do associativismo autárquico. Nos termos desta lei, é criada uma figura – a entidade intermunicipal – que, quanto à sua natureza jurídica, assume-se como associação pública de autarquias locais (nº 1 do artigo 63º) e, quanto ao seu âmbito, admite dois tipos: a área metropolitana e a comunidade intermunicipal (nº 3 do artigo

63º). Neste sentido, a área metropolitana passa a ser uma espécie de um tipo único: a entidade intermunicipal. Todavia, a mais relevante novidade é a criação, *ex lege*, das duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), as quais nascem, assim, por efeito automático da lei, que determina, perentória e obrigatoriamente, quais são os municípios que, em concreto, lhes pertencem (em anexo à lei). Não há qualquer procedimento de livre escolha por parte dos municípios já identificados pela lei; a única opção que lhe resta é o abandono da área metropolitana, tomada em deliberação de assembleia municipal, abandono este que, todavia, determina, por um lado a perda de todos os benefícios financeiros e administrativos que o município em questão tenha recebido em virtude da pertença à área metropolitana e, por outro lado, a proibição, pelo prazo de dois anos, de integrar qualquer outra associação com a mesma finalidade (artigo 65º). Quanto às atribuições das áreas metropolitanas, manteve-se o essencial da disciplina de 2008: devem participar, promover e articular planos e programas estratégicos de âmbito supramunicipal e, em concreto, cabe-lhes assegurar a articulação de várias redes: abastecimento público, saúde, educação e formação profissional, território, natureza e recursos naturais, segurança, mobilidade e transportes, bem como cultura, desporto e lazer (artigo 67º). As áreas metropolitanas passam a receber, agora expressamente, três órgãos: o conselho metropolitano (como órgão deliberativo, constituído por todos os presidentes das câmaras dos municípios abrangidos), a comissão executiva metropolitana (como órgão executivo, constituído por um primeiro-secretário e por quatro secretários metropolitanos, eleitos, à pluralidade de votos, em lista, pelas assembleias municipais de todos os municípios abrangidos) e o conselho estratégico metropolitano (como órgão consultivo, constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos) – artigos 69º, 73º e 78º, respetivamente. Em nossa opinião, é merecedor de crítica o catálogo de competências da comissão executiva metropolitana. Pela sua extensão e diversidade (artigo 76º), é muito provável que, tal como no passado, as diversas competências legalmente previstas não sejam cumpridas ou, pelo menos, não sejam cumpridas da melhor forma. O legislador nacional teria que ter tomado uma opção: ou admitia um extenso catálogo de competências executivas próprias para o órgão competente das áreas metropolitanas e, na mesma proporção, “esvaziava” o leque competencial do órgão executivo dos municípios (a câmara municipal); ou respeitava a nossa tradição jurídica de depositar na câmara municipal (e também no seu presidente) a esmagadora maioria das competências de natureza executiva e, proporcionalmente, “suavizava” o catálogo de competências executivas das áreas metropolitanas. Como o legislador português não fez nem uma coisa, nem outra, e limitou-se a entregar às áreas metropolitanas um leque de competências executivas extremamente abrangente, estamos em crer que as câmaras municipais continuarão a exercer – até pelos meios e pela força democrática de que dispõem – todas, ou quase todas, as tarefas executivas que estão a seu cargo, em detrimento (esse sim, proporcional) ou em prejuízo das competências de igual natureza das áreas metropolitanas. A

duplicação de competências, quando não é prontamente eliminada, arrasta sempre a paralisação de um órgão executivo em relação a outro.

Como supra referimos, da nossa Constituição resultam, logo à partida, dois tipos de fórmulas associativas para os municípios: a área metropolitana e a associação de municípios. Veremos, agora, algumas linhas de evolução legislativa desta segunda fórmula.

O primeiro marco legislativo que merece particular referência é o Decreto-Lei nº 266/81, de 15 de Setembro. É curioso constatar que, logo no preâmbulo deste diploma, o legislador nacional começa por reconhecer “a insuficiente dimensão de muitos dos municípios para a realização de tarefas que, nos nossos dias, exigem cada vez mais o concurso de vastos meios materiais e humanos” deve obrigar à criação de instrumentos jurídicos de cooperação municipal. Como, até aos dias de hoje, não se procedeu a qualquer modificação do nosso mapa municipal, pode reconhecer-se (como já havíamos feito *supra*) que, objetivamente, a opção portuguesa – reconhecida que está a incapacidade de, pelo menos, alguns municípios para a gestão, com autonomia, dos assuntos próprios das respetivas comunidades – passa, sempre, pela criação de fórmulas de cooperação e nunca pela extinção forçada dos municípios “incapazes”. Naquele momento histórico, ou seja, em 1981, a ideia cooperativa municipal cristalizou-se na criação de uma lei quadro, que não fosse além da previsão legal das associações municipais, dotando-os de um quadro jurídico mínimo, confiando, como também se pode ler no referido preâmbulo, «na capacidade criativa dos municípios para resolverem os seus problemas próprios, aceitando este desafio de construir por si mesmos um modelo associativo adaptado ao particularismo das suas recíprocas afinidades». Assim, a associação de municípios é, quanto à sua natureza, «uma pessoa coletiva de direito público, criada por acordo de dois ou mais municípios vizinhos para a realização de interesses específicos comuns» (artigo 1º). A lei não criou, sequer, um quadro de atribuições, limitando-se a plasmar que a associação pode ter por objeto a realização de quaisquer interesses compreendidos nas atribuições dos municípios (artigo 2º), relegando para os estatutos que vierem a ser aprovados a designação da sua sede, objeto e composição, a sua duração e a contribuição de cada município para as despesas comuns, bem como a definição dos órgãos e respetivas competências (artigo 4º). Cobia à assembleia municipal produzir as deliberações necessárias para que os respetivos municípios pudessem criar, ou aderir, a associações de municípios (artigo 5º). Obrigatoriamente, porém, a associação teria que ser dotada de, pelo menos, dois órgãos: a assembleia intermunicipal (órgão deliberativo, composto pelos presidentes das câmaras dos municípios associados) e o conselho administrativo (órgão executivo, composto por um representante de cada um dos municípios associados, eleito pela assembleia intermunicipal de entre os seus membros) – artigos 6º, 7º e 8º, respetivamente. As associações de municípios poderiam ter pessoal próprio, muito embora a regra fosse a requisição ou o destacamento de funcionários dos municípios abrangidos (artigo 18º); para além disso, a associação teria orçamento,

património e receitas próprias (artigos 12º, 14º e 16º), estando, todavia, sujeita a fiscalização do Tribunal de Contas (artigo 17º).

O segundo marco legislativo das associações de municípios surge em 1989, através do Decreto-Lei nº 412/89, de 29 de Novembro. Este diploma, de facto, não introduz qualquer modificação relevante à normação prevista em 1981: o conceito (e a natureza jurídica) da associação de municípios é exatamente o mesmo; também aqui, o legislador opta por não entregar a estas associações quaisquer atribuições específicas, admitindo que o seu objeto possa ser tudo aquilo que se enquadre nas atribuições municipais; os estatutos voltam a ocupar um lugar central, tanto na própria constituição, como na prossecução das tarefas da associação, na medida em que o legislador relega para esse instrumento jurídico a sede, o objeto, a composição e a estrutura orgânica; os órgãos legalmente previstos são, materialmente, os mesmos: de novo, a assembleia intermunicipal, como órgão com natureza deliberativa (a forma da sua constituição não se altera – artigo 6º), e, agora, o conselho de administração, como órgão executivo, cuja forma de constituição repete a prevista no diploma de 1981 – artigo 7º. Na verdade, o principal contributo do Decreto-Lei nº 412/89, de 29 de Novembro, consubstancia-se, em primeiro lugar, em introduzir algumas precisões ou correções que o decurso do tempo mostrou serem necessárias (destacamos a previsão do instituto de delegação de poderes, a possibilidade de nomeação de administrador-delegado, a clarificação quanto à garantia dos empréstimos ou o alargamento do prazo para apresentação de contas) e, em segundo lugar, em clarificar que há uma relação entre a composição dos órgãos das associações de municípios e a composição dos órgãos do município associado, no sentido em que se torna obrigatória a regra de confirmação do mandato após a ocorrência de eleições gerais nacionais para os órgãos autárquicos (nº 7 do artigo 7º).

O terceiro momento legislativo sobre as associações de municípios ocorre passados dez anos sobre o segundo; através da Lei nº 172/99, de 21 de Setembro, é criado o «regime jurídico comum das associações de municípios de direito público». Mesmo após estudar, por várias vezes, este diploma, confessamos que temos a maior dificuldade em justificar o seu aparecimento. Sem prejuízo de alguma inovação significativa que nos tenha escapado, somos da opinião de que, nos seus aspetos substanciais, não se procedeu a qualquer modificação ou alteração ao regime jurídico contido no diploma de 1989. Tudo o que de mais relevante, material e formalmente, contém a Lei nº 172/99, de 21 de Setembro, já estava previsto no Decreto-Lei nº 412/89, de 29 de Novembro. O conceito de associação de municípios, como definição, é rigorosamente o mesmo que já se encontrava previsto; tudo o resto (objeto, constituição, estatutos, tutela, órgãos, pessoal) recebe um teor normativo rigorosamente igual ao de 1989. Aliás, é precisamente por se tratar de uma “lei-cópia”, se a expressão nos for permitida, que aqui a invocamos. Trata-se de uma intervenção legislativa que não pode ser ignorada, principalmente quando se traça uma linha de evolução histórica legislativa sobre as associações de municípios, mas cuja utilidade não se alcança com facilidade.

Já o mesmo não se pode dizer daquele que poderemos designar como o quarto marco legislativo: a Lei nº 11/2003, de 13 de Maio, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos. Acima, tivemos a possibilidade de deixar críticas ao produto normativo criado, para as áreas metropolitanas, pela Lei nº 10/2003, de 13 de Maio. Como facilmente se depreende desde logo das datas e das designações atribuídas a estes dois diplomas, do que se trata é de uma profunda modificação legislativa introduzida no ordenamento jurídico português a propósito do fenómeno (mais lato) intermunicipal. Ora, uma parte significativa dos vícios contidos na Lei nº 10/2003, de 13 de Maio, são repetidos na Lei nº 11/2003, do mesmo dia. Desde logo, criam-se dois tipos de associações de municípios sob uma denominação comum até aí inexistente – a designada *comunidade intermunicipal* –. Por um lado, surge, como primeira espécie deste tipo, a comunidade intermunicipal de fins gerais, como pessoa coletiva de direito público, constituída por municípios ligados entre si por um nexó territorial (nº 1 do artigo 2º); por outro lado, surge, como segunda espécie do tipo comunidade intermunicipal, a associação de municípios de fins específicos, como pessoa coletiva de direito público, criada para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que as integram (nº 2 do artigo 2º). A “associação de municípios”, enquanto entidade com cabimento constitucional expresse e com previsão legal durante mais de duas décadas, dá lugar à “comunidade intermunicipal” e torna-se, apenas, uma espécie deste tipo. Mantém-se, todavia, a regra da necessidade de impulso municipal para a criação das comunidades intermunicipais dos dois géneros (nº 3 do artigo 2º), sendo que, na conexão com outras entidades intermunicipais, fica estabelecido, em primeiro lugar, que os municípios só podem fazer parte de uma comunidade intermunicipal de fins gerais, podendo, contudo, pertencer a várias associações de fins específicos (nº 6 do artigo 2º); em segundo lugar, os municípios que pertençam a uma área metropolitana não podem integrar uma comunidade intermunicipal de fins gerais (nº 7 do artigo 2º). Ora, relativamente a este último segmento, julgamos que importa reter o seguinte: foi nesse mesmo de 2003 que se admitiu que pudessem ser criadas áreas metropolitanas onde houvesse grandes aglomerados urbanos, e não apenas, como era a regra até esse ano (e como passou, de novo, a acontecer desde 2008 até aos nossos dias), em Lisboa e no Porto. O resultado foi a profusão de áreas metropolitanas por várias partes do País, a que acresceu a criação de várias comunidades intermunicipais de fins gerais. Ou seja: em territórios contíguos, passou a haver áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais de fins gerais sem que se pudesse alcançar, em substância, qual era a diferença entre estas entidades. A incapacidade de compreensão das diferenças entre fórmulas associativas provoca, como seguramente provocou, a erosão da importância do intermunicipalismo e essa é a principal crítica que se pode lançar à intervenção legislativa de 2003. Houve, todavia, outras inovações – uma boa parte delas que chegou até hoje – que importa registar. Pela primeira vez, é criada uma lista de atribuições próprias das comunidades

intermunicipais (muito semelhante, de resto, à prevista, no mesmo ano, para as áreas metropolitanas): articulação, gestão e coordenação de redes (abastecimento, saúde, educação, ambiente, segurança, proteção civil, transportes, turismo, cultura, desporto e lazer) e de infra estruturas (artigo 5º). Quanto à estrutura orgânica, abandona-se, totalmente, a relativa parcimónia legislativa (e a delegação dessa tarefa nos estatutos a criar pelos municípios para a “sua” associação) e prevê-se, desde logo, uma complexa “teia” de órgãos, em tudo semelhante à prevista para as áreas metropolitanas: assembleia intermunicipal (com natureza deliberativa e composta por dois membros de cada assembleia municipal dos municípios que integram a comunidade); conselho diretivo (com natureza executiva, constituído pelos presidentes das câmaras de cada um dos municípios que integram a comunidade) e comissão consultiva intermunicipal (com natureza consultiva, e composta pelos membros do conselho diretivo e pelos representantes dos serviços e organismos públicos cuja atividade interesse à prossecução das atribuições da comunidade) – artigos 9º, 13º e 17º –, respetivamente. Naturalmente que a “teia” orgânica a que fizemos referência não se criou, tão somente, a partir da previsão de três órgãos; o que, em nossa opinião, tornou verdadeiramente complexa a estrutura das comunidades intermunicipais de fins gerais é a “sobrecarga” competencial dos seus órgãos, em particular o seu órgão executivo “conselho diretivo”; tal como aconteceu com o respetivo órgão executivo das áreas metropolitanas, o legislador nacional de 2003 não resistiu a prever para o conselho diretivo um catálogo competencial amplo, diversificado (estão previstas competências de organização e funcionamento, competências de planeamento e desenvolvimento, competências consultivas e competências de gestão – tudo no artigo 14º) e exigente, catálogo este que só poderia ser satisfatoriamente cumprido se, em igual proporção, o leque competencial das câmaras municipais fosse “aliviado”, se a expressão nos é permitida, o que não sucedeu. Já quanto às associações de municípios de fins específicos, foi preservada praticamente toda a disciplina jurídica que constava dos diplomas de 1981, 1989 e 1999 sobre “associações de municípios”. Desde logo, são remetidas para sede estatutária todas as principais dimensões da vida da associação: sede, órgãos e respetiva competência, organização interna, prazo de duração e regras de funcionamento (artigo 20º). Acolheu-se, quanto aos órgãos, a “tradicional” normação sobre a matéria: ficou prevista a assembleia intermunicipal (como órgão deliberativo, composto pelos presidentes e pelos vereadores de cada uma das câmaras municipais associadas, de acordo com regras fixadas logo no artigo 23º) e o conselho diretivo (como órgão com natureza executiva, composto por representantes dos municípios associados, eleitos pelos membros da assembleia intermunicipal, de entre os seus membros – artigo 25º).

O quinto, e penúltimo, marco legislativo ocorre em 2008, através da Lei nº 45/2008, de 27 de Agosto. A primeira marca simbólica do novo diploma é a abolição da fórmula “comunidade intermunicipal” como tipo unitário associativo (subdividido, como vimos, em duas espécies) e o regresso, nesse plano, da “associação de municípios”. De facto, a “comunidade intermunicipal”

pal" passará, agora, a ser uma espécie de "associação de municípios". A segunda novidade é a previsão expressa de que certas associações de municípios, quanto à sua personalidade jurídica, podem ser pessoas coletivas de direito privado. Perspetivando, genericamente, a norma introduzida pela Lei nº 45/2008, de 27 de Agosto, percebemos que o seu objeto é o "regime jurídico do associativismo municipal" (artigo 1º), expressão jurídica que se saúde, desde logo pela clareza que introduz na própria técnica legislativa. Somos da opinião de que o legislador deve procurar utilizar termos jurídicos que melhor se adequam às "realidades jurídicas" que, legislativamente, procura enquadrar. Ora, o instituto jurídico a que se apela, quando se promove a criação de uma nova entidade, com personalidade jurídica própria, que agrupa ou agrega vários (pelo menos dois) municípios, não é a "fundação", nem a "sociedade" (nem, muito menos, a "comunidade", que, juridicamente, não existe): é, verdadeiramente, a "associação". Neste sentido, se o legislador opta por recolher figuras ou institutos que já pré-existem no ordenamento, então a boa técnica legislativa, pensamos, obriga a que, com clareza, se mencione qual é o instituto a que se recorre. Se é, como é, a "associação", é mister considerar que a melhor opção consiste em denominar como "associação de municípios" aquilo que, materialmente, é uma associação (não uma sociedade, ou uma fundação) de municípios. Saudamos, por este motivo bem singelo, a opção legislativa de 2008. Do que se trata, portanto, é de criar um regime jurídico para as associações de municípios. Neste âmbito, considerou o legislador de 2008 que deveria haver duas espécies de associações de municípios: por um lado, as "associações de municípios de fins múltiplos", enquanto pessoas coletivas de direito público, denominadas "comunidades intermunicipais" (CIM), constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTS III) e adotam o nome destas (nº 2 do artigo 2º); por outro lado, as "associações de municípios de fins específicos", enquanto pessoas coletivas de direito privado, criadas para a realização em comum de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses coletivos de natureza setorial, regional ou local (nº 4 do artigo 2º). Os municípios só podem fazer parte de uma associação de municípios de fins múltiplos, mas podem pertencer a várias associações de fins específicos, desde que tenham fins diversos (artigo 3º). O legislador de 2008 optou, também, por regimes jurídicos diferenciados para cada uma destas espécies; criou um regime detalhado e intensivo para as associações de fins múltiplos (ou CIM) e um regime minimalista para as associações de fins específicos (recolhendo, mais uma vez, a tradição inaugurada em 1981, nos termos da qual as "associações de municípios" puramente voluntárias devem merecer, tão somente, uma lei quadro, deixando para a sede estatutária praticamente toda a regulamentação jurídica da associação). Quanto às "associações de municípios de fins múltiplos" ou "comunidades intermunicipais", deve deixar-se registo do seguinte: (i) muito embora o mapa das CIM já se mostre previsto na lei (por remissão para os territórios das NUTS III), a sua instituição em concreto depende da aprovação dos estatutos por

parte das assembleias municipais da maioria absoluta dos municípios que as integrem (artigo 4º); (ii) quanto às suas atribuições, são, de novo, previstas incumbências de planeamento, gestão e articulação de assuntos de interesse supra municipal e, em particular, assuntos relacionados com as redes de abastecimento, saúde, oferta educativa, ordenamento do território e urbanismo, segurança e proteção civil, mobilidade e transportes ou desenvolvimento económico, social e cultural (artigo 5º); (iii) serão os estatutos a prever a denominação, a sede e a composição da CIM, bem como os seus fins, o seu património, a sua estrutura orgânica e a respetiva competência (artigo 6º); (iv) sem prejuízo dessa liberdade estatutária, o legislador de 2008 insiste em prever dois órgãos: a assembleia intermunicipal (com natureza deliberativa, constituída por membros das assembleias municipais dos municípios associados, em proporção ao número de eleitores de cada município – artigo 11º) e o conselho executivo (recebendo a natureza de órgão executivo, constituído por todos os presidentes de câmara dos municípios integrados na CIM, os quais elegem de, de entre si, um presidente e dois vice-presidentes – artigo 15º); (v) *supra*, já deixamos suficientes críticas ao extenso rol de competências executivas depositadas no órgão respetivo das associações de municípios; evitando as repetições, apenas sublinhamos que, enquanto o legislador nacional não fizer opções (as quais, naturalmente, necessitam de suficiente dose de coragem política) quanto aos modelos supramunicipais, pensamos que o resultado será, e continuará a ser, a “paralisia” do órgão executivo da associação municipal, que – parece-nos claro – nunca terá a “força política” suficiente para se impor às câmaras municipais, com evidentes prejuízos para a articulação dos interesses regionais; (vi) as CIM podem contar com quadros de pessoal próprio (artigo 21º), bem como planos e orçamento (artigo 23º) e património e finanças (artigo 26º), estando, porém, obrigada à prestação de contas ao Tribunal de Contas e às assembleias municipais dos municípios associados (artigo 25º). Já quanto às “associações de municípios de fins específicos”, a sua normação é claramente mais enxuta e reduzida a, apenas, quatro artigos. A constituição deste tipo de associações compete às câmaras municipais dos municípios interessados, ficando a eficácia do acordo constitutivo dependente de aprovação pelas assembleias municipais respetivas (artigo 34º). Embora a lei não o diga expressamente, pode presumir-se que tais associações só devem constituir-se após ser identificado um interesse específico supramunicipal – turismo, feiras, criação de parques industriais, proteção e divulgação de produtos regionais – que não possa ser defendido (ou que não possa ser defendido tão eficazmente) através da “associação de municípios de fins múltiplos”; se assim não for, não só se multiplicam os órgãos com competências executivas no mesmo território, como se passam, agora também, a sobrepor entidades com o mesmo objeto ou com idênticas incumbências na mesma porção territorial, o que, evidentemente, deve ser evitado. Apesar da mais extensa regulamentação jurídica prevista na lei para as CIM, a verdade é que, quer estas, quer as “associações de municípios de fins específicos”, são criadas por ato puramente voluntário dos municípios associados, os quais devem ser suficientemente cautelosos,

desde logo no momento do ato fundador, em saber identificar bem qual o interesse específico que visam promover ou acautelar aquando da criação das respetivas associações. Tal como aconteceu com as CIM, serão os estatutos da associação a prever a sua denominação, sede e composição; os seus fins; o seu património; a sua duração; e a sua estrutura orgânica, bem como o respetivo regime de competências (artigo 35º). O que há de verdadeiramente novo, por um lado, é a total de ausência de normação quanto à estrutura orgânica e competências dos órgãos, decisões que serão totalmente estatutárias; por outro lado, e na medida em que se trata de um pessoa coletiva de direito privado, à associação de municípios de fins específicos aplica-se, por expressa remissão legal, o regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública, o Código dos Contratos Públicos, a Lei de organização e processo do Tribunal de Contas e o regime jurídico da tutela administrativa (artigo 37º).

O sexto, último e vigente marco legislativo é a *supra* mencionada Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro. Como, acima, tivemos oportunidade de referir, este diploma introduziu significativas novidades no ordenamento jurídico municipal português. E, entre outras matérias, também dedicou uma das suas partes às associações de municípios, as quais voltam a receber a designação de "comunidade intermunicipal". Como também acima se mencionou, a opção legislativa de 2013 foi a de criar uma figura denominada "entidade intermunicipal", que é uma associação pública de autarquias locais, ao abrigo da qual estão as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais. Por sua vez, as comunidades intermunicipais (recolhendo e preservando o legado essencial de 2008) só se instituem, em concreto, mediante acordo constitutivo das câmaras municipais que associam os respetivos municípios; tal acordo, que aprova os estatutos da comunidade intermunicipal, deve ser obrigatoriamente aprovado pelas assembleias municipais dos municípios associados (artigo 80º). Fica, também, suficientemente esclarecido qual é a forma deste acordo: é o contrato, o qual deve conter todas as disposições estatutárias que sejam necessárias para estabelecer a denominação, os fins, os bens, a estrutura orgânica e a competência dos órgãos da comunidade intermunicipal (ainda no artigo 80º). O acordo, sob a forma, portanto, de contrato, entre os municípios associados é condição indispensável para a criação, em concreto, da comunidade intermunicipal; todavia, os municípios não gozam de inteira liberdade no *iter* criativo da associação; na verdade, a própria lei, através do seu Anexo II, foi capaz de prever todas as possíveis comunidades intermunicipais que pudessem ser criadas em Portugal. Identificou todos os municípios do país e estabeleceu, através de diversas designações, todas as comunidades intermunicipais, que ficam, assim, latentes, à espera do momento criador, que só surge através do contrato. No fundo, o acordo entre municípios é causa constitutiva inultrapassável de surgimento da comunidade intermunicipal; mas um determinado município, a partir do texto da lei, já sabe qual é a única comunidade a que pode pertencer. Por outro lado, não é necessário que o município tenha participado no acordo constitutivo originário para ser parte integrante de uma comunidade intermunicipal; pelo simples facto de ter sido identificado pela lei, este mesmo

município já é considerado como “parte integrante” de uma respetiva comunidade intermunicipal. Se, porém, não participou no acordo constitutivo originário, conserva sempre o poder – na expressão legal, “direito potestativo” – de a ela aderir, mediante deliberação da respetiva câmara municipal, aprovada pela assembleia municipal, posteriormente comunicada à comissão executiva intermunicipal (nº 4 do artigo 80º). As atribuições das comunidades intermunicipais não sofrem relevante oscilação em relação às já previstas anteriormente: trata-se, sobretudo, de articular, gerir, planejar e participar em decisões de interesse supramunicipal e, em concreto, de assegurar a articulação de redes de abastecimento público, equipamentos de saúde, educação e formação profissional, ordenamento do território, segurança e proteção civil, mobilidade e transportes ou, por último, equipamentos culturais, desportivos e de lazer (artigo 81º). Onde se registam verdadeiras inovações é na estrutura orgânica legalmente prevista para as comunidades intermunicipais: nada menos do que quatro órgãos, que passam, assim, a ser impostos aos estatutos, deixando, seguramente, muito pouca margem de liberdade à criação estatutária da associação. Para tornar ainda mais complexa a tarefa, e pela primeira vez, o legislador prescindiu de explicitar a natureza de cada órgão (com uma exceção), pelo que será em função da natureza das respetivas competências que se poderá deduzir a natureza do órgão. Em primeiro lugar, surge a assembleia intermunicipal (infere-se, na omissão da lei, que terá natureza deliberativa), composta por membros das assembleias municipais de cada um dos municípios integrantes, na proporção do número de eleitores respetivo (artigo 83º); em segundo lugar, o conselho intermunicipal (com uma natureza que nos parece claramente executiva), que é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a comunidade intermunicipal (artigo 88º); em terceiro lugar, o secretariado executivo intermunicipal (de feição, também, executiva), constituído por um primeiro secretário e, mediante deliberação unânime do conselho intermunicipal, até dois secretários intermunicipais, eleitos, à pluralidade de votos, pelo próprio conselho intermunicipal (artigos 93º e 94º); por último, o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal (órgão cuja natureza consultiva decorre, esta sim, expressamente da lei), constituído pelos representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais (artigo 98º). Torna-se praticamente impossível não ser repetitivo quando, em nossa opinião, o legislador persiste nos mesmos erros (ou, como é o caso, até os agrava). Mais uma vez, o leque de competências executivas mostra-se muito alargado, claramente sobreposto ao das câmaras municipais, o que acarreta, como já referimos, a tendencial inoperabilidade (e “apagamento”) das comunidades intermunicipais. Acresce que o legislador de 2013 ainda previu, inovadoramente, dois órgãos de feição executiva para a mesma entidade, o que, por um lado, deverá, até, constituir facto inédito no nosso ordenamento jurídico, e, por outro lado, só pode conduzir – se não nos equivocamos, claro está – à conflitualidade interna da associação, com prejuízo claro para a prossecução dos seus fins e atribuições. Por último, a Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, acolheu,

ainda, as designadas “associações de municípios de fins específicos”, as quais recebem um tratamento jurídico em tudo semelhante ao previsto em 2008 e, nessa medida, dispensam mais apresentações.

4. ALGUMAS REFLEXÕES E CONCLUSÕES

A mais relevante conclusão que ressalta do exposto até ao momento é a de que, Portugal, ao longo das últimas décadas de estado de direito democrático, contou sempre com regimes jurídicos do associativismo municipal. É verdade que as soluções previstas nesses mesmos regimes jurídicos foram de conteúdo variável, contando, suficientes vezes, com imprecisões, hesitações e ambiguidades que, por certo, não favorecem o fenómeno do associativismo. Ao longo das páginas que precederam, já fomos deixando aquelas que nos pareceram as críticas mais apropriadas, pelo que, por economia, não as repetiremos. Mas seria desproporcionado não reconhecer que o legislador ordinário manifestou, com constância, uma séria preocupação em dotar os municípios portugueses de mecanismos jurídicos que permitissem o seu associativismo¹.

De resto, a relatada sucessão de diplomas sobre as associações de municípios, quer sobre a forma de áreas metropolitanas, que sobre a forma de associações propriamente ditas (mesmo que sob outras designações, como as *comunidades intermunicipais*), é, quanto a nós, a melhor demonstração de que Portugal sempre preferiu – a propósito do combate às insuficiências várias dos próprios municípios – a criação de mecanismos e instrumentos jurídicos de complementaridade e “entreaajuda” intermunicipal, à extinção, pura e simples, dos municípios que revelassem sérias incapacidades de gestão, com autonomia, dos assuntos próprios da respetivas comunidades. Não que este caminho (o da extinção de autarquias locais) não tivesse sido seguido em absoluto; a este propósito, referimos na introdução a este trabalho que, em 2011 (será mais adequado dizer: *a partir de 2011*), se verificaram incipientes intentos de reformulação do mapa autárquico português. Digamo-lo desde já: incipientes intentos quanto aos municípios; já

1 Se, de facto, se deve reconhecer a constância da existência de regimes jurídicos disponíveis para as associações de municípios, já o mesmo não se pode dizer, como tivemos, *supra*, a oportunidade de perceber, das soluções concretas que, em cada momento histórico, constituíram a normação básica destas entidades. Neste sentido, a primeira versão da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, foi submetida, pelo Presidente da República, a fiscalização preventiva de constitucionalidade. O Tribunal Constitucional português, através do seu Acórdão nº 296/2013, de 28 de Maio (Processo nº 354/13) declarou a inconstitucionalidade de diversas normas daquele diploma, entre as quais algumas relativas, precisamente, à configuração jurídica pretendida para as entidades intermunicipais, na medida em que, nessa versão originária da lei, estas entidades eram equiparadas, em várias dimensões (denominação, forma de criação, atribuições, competências dos seus órgãos e regime de tutela), a verdadeiras autarquias locais, o que violava disposições constitucionais como, entre outras, a prevista no artigo 236º da CRP, que estabelece um princípio da tipicidade preclusiva das autarquias locais, as quais, em Portugal, apenas podem ser “as freguesias, os municípios e as regiões administrativas”. Tão longe vai a disparidade de regimes jurídicos entre épocas históricas que, em certos momentos, apenas se prevê uma bastante limitada (quanto ao conteúdo normativo) lei-quadro, como, noutros momentos, se avança para a equiparação das associações de municípios a autarquias locais.

quanto às freguesias, foram extintas, em 2013, mais de mil². A 17 de Maio de 2011, o Estado português celebrou um acordo com três instituições internacionais (Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu), designado “Memorando de Entendimento sobre as Condiionalidades de Política Económica”, ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira, através do qual se comprometeu a «reorganizar a estrutura da administração local. Existem atualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até Julho de 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseado num acordo entre a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral local, reforçarão a prestação de serviço público, aumentarão a eficácia e reduzirão custos» (seu ponto 3.44). Logo em Setembro de 2011, o Governo português fez publicar o «Documento Verde da Reforma da Administração Local – Uma reforma de gestão, uma reforma do território e uma reforma política», documento de conteúdo essencialmente político e através do qual se estabelece que a reforma do poder local se fará em torno de quatro áreas fundamentais: o setor empresarial local; a organização do território; a gestão municipal e intermunicipal; e, por último, a democracia local (relativa a matéria eleitoral e de estatuto dos eleitos locais). Em concretização de tais postulados, foi publicada, em primeiro lugar, a Lei nº 22/2012, de 30 de Maio, a qual estabeleceu um procedimento administrativo e legislativo – apontando a resultados muito concretos – de extinção de freguesias. Tão concretos deveriam ser os seus resultados que logo o nº 2 do seu artigo 1º previa que «a presente lei consagra a obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias e regula e incentiva a reorganização administrativa do território dos municípios». E, de facto, assim foi. Por um lado, porque a Lei nº 22/2012, de 30 de Maio, não foi mais longe – quanto aos municípios – do que criar, nas suas disposições últimas, um regime jurídico de “fusão municipal” que deixava nas mãos dos mesmos municípios a oportunidade e o conteúdo das propostas para a sua própria extinção. Por outro lado, porque o momento legislativo seguinte – a Lei nº 11-A/2013, de 28 de Janeiro – redundou na extinção de mais de mil freguesias, ao passo que os municípios (na medida em que rigorosamente nenhum apresentou qualquer proposta para a sua própria extinção) mantiveram o mesmo número que já detinham antes de 2011: trezentos e oito. Ora, como já algumas vezes referimos, a extinção de entidades locais deve encontrar a sua justificação na sua incapacidade (definitiva e demonstrada) de gestão, com autonomia, dos assuntos próprios das respetivas comunidades; todavia, desaparecendo a entidade local, não desaparece, todavia e como é evidente, a comunidade local. Nessa medida, a entidade local extinta deve, forçosamente, dar lugar a uma outra, que possa, até, ser o resultado da agregação de outras entidades locais também extintas. É, porém, imprescindível que o resultado dessa agregação ou dessa “fusão”

2 Especificamente sobre a matéria, P. CRUZ E SILVA, “A fusão de freguesias”, *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas – Thomson Reuters, Madrid, 2015, pp. 503 e ss.

seja claramente perceptível aos olhos do cidadão, isto é, a “nova” entidade local deve, então, mostra-se capaz de gerir, essa sim com autonomia, os assuntos da comunidade. Se este resultado não for perceptível, nem perspectivável, a extinção da entidade local corresponde a uma “extinção pela extinção”, se a expressão nos for consentida, sem qualquer benefício para a resolução dos problemas próprios das comunidades respetivas. A respeito da extinção massiva de freguesias – uma das mais relevantes reconfigurações do mapa local em Portugal desde sempre – tivemos já a oportunidade de referir que *«um ano após a entrada em vigor do novo mapa local, parece continuar a não ser possível perceber as razões de fundo que determinaram a extinção forçada de várias centenas de entidades locais (...). Na verdade, não temos notícia de que a redução significativa do número de freguesias tenha tido como consequência uma eficácia reforçada da sua ação pública; não são conhecidas informações que apontem para uma melhoria sensível da eficiência e do aproveitamento de recursos (...); é desconhecido o nível de poupança de recursos financeiros públicos (que, naturalmente, só será relevante se apontar para uma diminuição no gasto a tal ponto que a mesma seja perceptível pela comunidade fiscal que suporta a despesa pública); está por demonstrar que os índices de participação democrática e de transparência, considerados tradicionalmente baixos em pequenos núcleos populacionais, e associados, de resto, a redes clientelares, tenham sofrido uma melhoria significativa, em linha proporcional com o aumento de população inerente às novas freguesias»*³. Uma reforma ponderada do mapa local não se faz através da extinção de entidades locais; faz-se – estamos em crer – através da associação de dois movimentos pendulares: por um lado, pelo repensamento das suas redes de competências em função de um espaço territorial “ótimo”; e, por outro lado, pelo repensamento do espaço territorial das entidades locais em ordem a que este coincide com a “otimização” que resulta desta redefinição das redes competenciais, o que tanto pode, em alguns casos, determinar a extinção de entidades locais, como, noutros casos, exatamente o oposto, isto é, a criação, até, de novas entidades locais⁴. Em Portugal, não se verificou nenhum destes movimentos. Em primeiro lugar, a extinção de freguesias obedeceu a puros critérios demográficos, sem qualquer ligação ao catálogo competencial destas mesmas entidades. Em segundo lugar, no momento em que o legislador nacional recriou as redes de competências das entidades locais – e fê-lo através da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro – limitou-se a depositar nos municípios

3 Especificamente sobre a matéria, P. CRUZ E SILVA, “A fusão de freguesias”, op. cit., pp. 522 e 523.

4 Como já foi superiormente defendido, *«a redistribuição de competências entre as diferentes instâncias administrativas, em essência, consiste em examinar e valorar, em termos de eficácia e eficiência, a atividade realmente desenvolvida ou potencialmente realizável pelos diferentes entes públicos territoriais, e, em função da avaliação efetuada, proceder, em cada caso, a distribuir entre os mesmos as competências para desenvolver as distintas tarefas que integram a ação pública»*, M. ALMEIDA CERREDA, “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local”, in VV.AA. (J.J. Díez Sanches, coord.), *La Planta del Gobierno Local – Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Alicante, 8 e 9 de Fevereiro de 2013, p. 102.

e nas freguesias um catálogo de competências bastante sobrecarregado, que repousa na mera tradição (na medida em que se verifica uma estreitíssima semelhança com os catálogos constantes dos diplomas anteriores sobre a matéria), totalmente desarrumado (as competências de gestão, de licenciamento, as tributárias, as sociais, as contratuais, etc, vão surgindo umas após outras, sem qualquer preocupação mínima de arrumação ou de sistematização) e, circunstância mais grave, sem qualquer conexão com o *princípio da adequação* entre território e leque de competências. Neste sentido, parece-nos possível concluir que a experiência portuguesa sobre redefinição do mapa local não pode ser qualificado como bem sucedida, sendo, por isso, um contributo pouco conseguido para o debate sobre a autonomia local.

Por último, e agora no âmbito da cooperação interadministrativa, deve deixar-se nota de que, para além dos instrumentos jurídicos associativos, a reforma legislativa de 2013 sobre as autarquias locais acabou por oferecer uma nova configuração, em especial, às relações ou soluções contratuais entre entes públicos territoriais. De facto, a Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro recriou o regime jurídico da “delegação de competências”, que opera por contrato interadministrativo (artigo 120º), e que, quanto ao seu âmbito, pode ocorrer nos seguintes casos: (i) o Estado pode delegar competências em todos os domínios de interesses próprios das populações das autarquias locais e das entidades intermunicipais⁵, em especial no âmbito das funções económicas e sociais (artigo 124º); (ii) os municípios podem delegar competências, por um lado, nas entidades intermunicipais também em todos os domínios dos interesses próprios das populações destas, tendo sido identificados os seguintes: planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico e social, competitividade territorial, promoção dos recursos endógenos e valorização dos recursos patrimoniais e naturais, empreendedorismo e criação de emprego, mobilidade, gestão de infraestruturas urbanas e promoção e gestão de atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação (artigo 128º); e, por outro lado, nas freguesias, através do novo regime jurídico da delegação legal de competências, nos termos do qual a própria lei considera que há um conjunto de competências dos órgãos municipais que, desde já, se consideram delegados no órgão executivo da freguesia (a “junta de fre-

5 O Tribunal Constitucional português, no já identificado Acórdão nº 296/2013, declarou inconstitucionais algumas normas da redação originária da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, a propósito do que então se previa para o regime da delegação contratual de competências entre o Estado e as entidades intermunicipais; em síntese, a declaração de inconstitucionalidade teve por base a inobservância do princípio constitucional da legalidade, contido no nº 2 do artigo 111º da CRP, nos termos do qual «nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei». Todavia, na redação originária do *supra* citado diploma, muitas das dimensões desta delegação de competências não se mostravam disciplinados, ficando “em branco”, para concretização posterior pela administração; assim, a inexistência de norma legal prévia e habilitante foi motivo suficiente para a declaração de inconstitucionalidade do regime jurídico da delegação de competências entre o Estado e as entidades intermunicipais.

guesia”), nomeadamente a gestão de espaços verdes, limpeza de ruas, vias e espaços públicos, manutenção de mobiliário urbano, gestão de feiras e mercados e reparações nos estabelecimentos de ensino da rede pré-escolar e de primeiro ciclo do ensino básico (artigo 132º); embora o instrumento jurídico desta delegação de competências seja, como nos termos gerais, o contrato, o que há de significativo e de absoluta novidade é a obrigatoriedade (e em prazo certo: cento e oitenta dias a contar da instalação dos respetivos órgãos executivos) de celebração de contrato – que recebe a denominação de “acordo de execução” (artigo 133º) – o qual deve prever os meios patrimoniais, humanos, técnicos e financeiros necessários ao bom cumprimento do acordo, sem que tenha sido estabelecida qualquer cláusula, condição ou exceção de salvaguarda para todos aqueles casos – e pode presumir-se que são muitos – em que as freguesias não possam assumir, eficaz e satisfatoriamente, as competências recebidas contratualmente (e que se somam às recebidas legislativamente). De facto, quando a própria lei já prevê a criação e execução forçada de contratos de delegação de competências, sem sequer admitir a sua denúncia, não há como não reconhecer, para além da originalidade do instituto, a promoção (também forçosa, claro está) da articulação interadministrativa...

Ao longo das páginas que antecederam, tentamos oferecer uma visão panorâmica dos movimentos legislativos que entrecruzam as diversas formas de cooperação intermunicipal com as reformulações dos mapas territoriais das entidades locais, ao mesmo tempo que fomos deixando algumas apreciações (positivas ou negativas) sobre estes movimentos e sobre a sua eficácia quanto à promoção da autonomia local. Muito ficou, ainda, por apreciar e por discutir, como, por exemplo, as temáticas da democraticidade da intermunicipalidade, os fundamentos da adesão forçada dos municípios a entes públicos intermunicipais (entre outros, o princípio da solidariedade territorial superiormente definido pelo Conselho Constitucional francês) ou a integração financeira e fiscal das entidades intermunicipais⁶. As sérias limitações de espaço assim o impuseram. De todo o modo, o associativismo municipal é uma fonte inesgotável de reflexões, a propósito das quais este trabalho foi, tão somente, um modestíssimo contributo.

4. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA CERREDA, M., “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local”, VV.AA. (J.J. Diez Sanches, coord.), *La Planta del Gobierno Local – Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Alicante, 8 e 9 de Fevereiro de 2013.

AUTIN, J.-L., “La reforma de la cooperación intermunicipal en Europa. Balance de la experiencia francesa”, *Anuário del Gobierno Local 2003*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003.

6 Sobre estas e outras relevantes questões, e por todos, J.-L. AUTIN, “La reforma de la cooperación intermunicipal en Europa. Balance de la experiencia francesa”, in *Anuário del Gobierno Local 2003*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, pp. 241 e ss.

CRUZ E SILVA, P., "A fusão de freguesias", *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas – Thomson Reuters, Madrid, 2015.

