

QUESTÕES ATUAIS DE DIREITO LOCAL

Publicação trimestral – n.º 01
Janeiro/Março de 2014

Propriedade/Editor e Redação:

Associação de Estudos de
Direito Regional e Local – AEDRL
Rua das Estrelas, n.º 16
4710-009 Braga
Contribuinte n.º 510 621 589
URL: www.aedrel.org

Correspondência:

Toda a correspondência deve ser dirigida a:
Questões Atuais de Direito Local
Apartado 3047
4711-906 Braga
Tel.: 968 115 308
E-mail: aedrel2013@gmail.com

Impressão:

Diário do Minho, L.^{da}
Rua de Santa Margarida, 4-A, Braga
Tel.: 253 303 170

Registo da ERC: 126410
ISSN: 2183-1300
Depósito legal: 367581/13
Tiragem: 500 exemplares

Apoio científico:

NEDAL – Núcleo de Estudos de Direito
das Autarquias Locais

Distribuição:

Coimbra Editora

Preço avulso:

€ 20

Assinatura anual (2014):

€ 60 (nacional) / € 80 (estrangeiro)

Regras de publicação:

Esta revista segue as regras do novo
acordo ortográfico, salvo indicação
contrária e expressa dos autores.

Diretor:

António Cândido de Oliveira

Conselho de Redação:

António Cândido de Oliveira
Professor da Universidade do Minho
Carlos Abreu Amorim
Professor da Universidade do Minho
Fernanda Paula Oliveira
Professora da Universidade de Coimbra
Isabel Celeste M. Fonseca
Professora da Universidade do Minho
Joaquim Freitas da Rocha
Professor da Universidade do Minho
José Melo Alexandrino
Professor da Universidade de Lisboa
Luísa Neto
Professora da Universidade do Porto
Marcos Almeida Cerreda
Professor da Universidade de Santiago de Compostela
Marta Portocarrero
Professora da Universidade Católica Portuguesa

Colaboram neste número:

A. Javier Ferreira Fernández
Ana Perestrelo de Oliveira
Carlos Cadilha
Carlos Carvalho
Eduardo Paz Ferreira
Isabel Celeste M. Fonseca
José António Barreto Nunes
José F. F. Tavares
José Melo Alexandrino
Maria Cristina Gallego dos Santos
Pedro Costa Gonçalves

Composição e revisão:

Ana Rita Silva

QUESTÕES ATUAIS DE DIREITO LOCAL

N.º 01 – Janeiro/Março de 2014

AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local

Formulada essa proposta, quanto às questões que procurei arrolar, penso que as mesmas dizem afinal respeito ao défice de qualidade das nossas instituições, particularmente ao amadorismo e partidarismo, bem patentes na forma como a condução de mudanças legislativas tão relevantes é confiada à responsabilidade de dirigentes políticos impreparados, que pretendem decidir contra a história, contra a razão e contra a Constituição.

Em suma, na perspectiva de quem deseja o aperfeiçoamento das instituições e num país de tão larga tradição municipalista, uma reforma legislativa como a que estive a analisar na generalidade só pode ser motivo de uma enorme *decepção*. Em todo o caso, importa dizer que, enquanto a mesma não for substituída, a lei tem de ser estudada e aplicada o melhor possível.

JOSÉ MELO ALEXANDRINO (**)

(Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)

(“Novo Regime Jurídico das Autarquias Locais”), que tem todavia o inconveniente de colidir com o art. 1.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, por essa designação corresponder a *um* dos (quatro) âmbitos materiais aí objecto de menção expressa.

(**) Por vontade expressa do autor, este artigo segue as regras anteriores ao novo acordo ortográfico.

As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais

Introdução. 1. Associações de municípios e organização territorial autárquica (referências constitucionais). 2. Associações de municípios e entidades intermunicipais. 3. Em especial, as comunidades intermunicipais. 3.1. Instituição. 3.2. Estrutura orgânica. 3.3. Atribuições e competências das CIM. 3.3.1. Competências próprias por atribuição legal. 3.3.2. Competências próprias estatutárias. 3.3.3. Competências delegadas. 3.3.3.1. Competências delegadas pelo Estado. 3.3.3.2. Competências delegadas pelos municípios. 3.4. Posição jurídica das CIM na organização administrativa portuguesa.

Introdução

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelece, no Anexo I, 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 e o regime jurídico do associativismo autárquico; identificamos o Anexo I pela abreviatura RAL. Como acaba de se indicar, além do mais, o RAL aprova e estabelece o “regime jurídico do associativismo autárquico”, bem como o “estatuto das entidades intermunicipais” (1). Sem prejuízo da dicotomia legal entre associativismo autárquico e entidades intermunicipais, o RAL estabelece que as entidades intermunicipais constituem “associações de autarquias locais” (cf. art. 63.º, n.º 2).

As entidades intermunicipais são as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais (CIM).

(1) Apesar da expressa referência legal, o conceito de associativismo autárquico surge apenas no sumário e nos preceitos que indicam o objeto da regulamentação (cf. art. 1.º da Lei n.º 75/2013 e art. 1.º do respetivo anexo). O dispositivo do RAL ignora o conceito.

Sem se desconsiderarem as diferenças entre as duas categorias de entidades intermunicipais, parece claro que o RAL configura ambas como entidades com um âmbito de ação definido em função do território e de substrato pessoal, que “associam”, “integram”, “juntam” ou “agregam” municípios e que desenvolvem a sua ação num plano – porventura, mais do que “intermunicipal” – “supramunicipal”. A junção dos elementos associativo e territorial exprime a essência das entidades intermunicipais enquanto pessoas coletivas públicas.

A extensão do objeto RAL, aliás, três vezes enunciado – no “título” da Lei, no art. 1.º da Lei propriamente dita e no art. 1.º do Anexo, que, de novo, se refere ao “objeto da presente lei” (!) –, sugere estarmos diante de uma Grande Reforma da legislação do Poder Local. Porém, não é o caso, desde logo ao nível do próprio regime das autarquias locais⁽²⁾, o qual não sofre nenhuma alteração de relevo. Bem vistas as coisas, o mesmo se pode dizer a respeito do associativismo autárquico e até da nova figura das entidades intermunicipais (inovação nominativa que, em grande medida, se refere a realidades que já existem). Não obstante, uma análise sobre a intencionalidade política da reforma conduz-nos a concluir que um dos seus objetivos principais – porventura, o principal – consistiu na definição das condições para a criação de um nível ou patamar de administração (local) posicionado acima do município, com uma feição *intermunicipal* ou *supramunicipal*, que, agregando vários municípios, possa atingir, em termos territoriais, uma certa dimensão e escala, em termos geográficos e, sobretudo, demográficos. Ao contrário do que por vezes se afirma, neste ponto, o sentido da solução do RAL não nos parece ter residido na delimitação de um sucedâneo da regionalização, mas antes na definição de uma alternativa a um processo de implementação coativa – muito dificilmente exequível ou até de impossível realização – de fusão ou de agregação de municípios.

(2) Entidades que, surpreendentemente, o RAL não identifica, em nenhuma das suas normas, preferindo remeter para o intérprete o trabalho de deduzir que as autarquias locais em causa são o *município* e a *freguesia*. Trata-se de uma falha de sistematização, grave num diploma que “estabelece o regime jurídico das autarquias locais”.

1. Associações de municípios e organização territorial autárquica (referências constitucionais)

O art. 253.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que os municípios podem constituir associações (e federações) “para a administração de interesses comuns”. Além disso, desde a revisão de 1997, a Constituição prevê que o legislador possa conferir “atribuições e competências próprias” a essas entidades.

Numa configuração constitucionalmente possível, as associações de municípios, uma vez criadas por iniciativa municipal e no exercício de uma “liberdade de associação”, podem-se considerar (também) *associações públicas com atribuições e competências próprias* – atribuições e competências que a lei lhes confere diretamente e que não têm de resultar do contrato associativo, nem, por conseguinte, ter origem nos municípios associados. Quer dizer, embora devam ser originariamente instituídas por impulso municipal e, por conseguinte, com fundamento na vontade dos municípios e para “a prossecução conjunta” de atribuições dos municípios associados, as associações de municípios podem, *depois*, ver-se investidas de atribuições e competências próprias, sem carácter municipal.

Neste sentido, e na conceção constitucional, ainda que, a partir de uma decisão *municipal* (de constituição ou de adesão a uma associação) e num quadro associativo *intermunicipal*, as associações de municípios podem surgir legalmente habilitadas a atuar também numa dimensão e com uma lógica *supramunicipal* (com âmbito de jurisdição acima do território municipal e, sobretudo, com competências não pertencentes nem derivadas dos municípios associados, mas antes conferidas diretamente da lei).

As associações de municípios não constituem autarquias locais. Como se sabe, a Constituição estabelece um princípio de tipicidade e de *numerus clausus* de autarquias locais – cf. art. 236.º, n.ºs 1 e 2: autarquias locais são os municípios, as freguesias (e as regiões administrativas). Mas o facto de se tratar de associações de autarquias locais coloca as associações de municípios em situação de grande proximidade das autarquias locais.

Já fora do enquadramento constitucional das associações de municípios, em relação às grandes áreas urbanas e às ilhas, a Constituição

autoriza o legislador a estabelecer, *diretamente*, de acordo com as condições específicas das próprias grandes áreas urbanas e das ilhas, “outras formas de organização territorial autárquica” (cf. art. 236.º, n.º 2) – esta categoria, que abrange um tipo de entidades intermunicipais, as áreas metropolitanas, não tem já uma base ou fundamento associativo, mas antes um fundamento legal.

2. Associações de municípios e entidades intermunicipais

Considerando o disposto no art. 63.º do RAL, existem três categorias de associações de municípios: as áreas metropolitanas, as comunicações intermunicipais e as associações de municípios de fins específicos.

i) Áreas metropolitanas – consideradas associações de autarquias locais no n.º 2 do art. 63.º; a criação direta por lei das áreas metropolitanas encontra uma credencial constitucional na referência às outras formas de organização territorial autárquica (arts. 66.º-79.º). Trata-se de uma categoria de entidades intermunicipais.

Existem duas: a Área Metropolitana de Lisboa (que agrega 18 municípios) e a Área Metropolitana do Porto (com 17 municípios).

Considerando a divisão e a nomenclatura constitucional, revela-se, porventura, duvidosa a qualificação legal das áreas metropolitanas como associações de municípios ou de autarquias locais⁽³⁾. Com efeito, neste âmbito, a Constituição distingue três realidades: as “autarquias locais”, as “associações de municípios” e “outras formas de organização territorial autárquica”. Não sobram dúvidas de que as áreas metropolitanas integram este terceiro e não o segundo grupo. Em contraposição aos outros, o conceito constitucional de associação de municípios corresponde a uma entidade instituída por decisão municipal e exprime uma vontade e uma liberdade de associação dos municípios interes-

⁽³⁾ Recorde-se que a Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, já qualificava as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto como “forma específica de associação dos municípios abrangidos”. Apesar disso, essas entidades eram reguladas em lei própria, diferente da lei que estabelecia o regime jurídico do associativismo municipal (Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto).

sados⁽⁴⁾. Ora, este não é manifestamente o caso das áreas metropolitanas, na configuração que as mesmas adotam no âmbito do RAL (e já antes dele).

Pela mesma razão, pode até pôr-se em crise a qualificação das áreas metropolitanas como “entidades *intermunicipais*”, pois a referência *intermunicipal* envolve a sugestão de um caráter genuinamente associativo, que, em sentido estrito e rigoroso, não existe. As áreas metropolitanas são, na verdade, entidades *supramunicipais*, criadas por iniciativa do Estado-legislador, e não dos municípios que as integram. Os municípios abrangidos pelo território de uma área metropolitana não beneficiam de *opting-in* nem de *opting-out*.

Apesar do que acaba de se expor – em larga medida com base numa compreensão literal de indicações do texto constitucional e numa interpretação estrita do conceito de associação –, reconhece-se que, na tipologia das organizações, e porque têm um “substrato pessoal” (integram pessoas: municípios), as áreas metropolitanas são entidades (criadas por lei) que *associam, juntam* ou *congregam* municípios – recorrendo a uma formulação da legislação anterior, pode dizer-se que se trata de uma “forma específica de associação”, no caso, uma “associação de adesão coativa”. E trata-se, além disso, de uma associação governada autonomamente por órgãos que radicam a sua legitimidade nos municípios que nela se congregam. Neste sentido, a recondução das áreas metropolitanas ao setor da administração autónoma (territorial) afigura-se tão correta ou rigorosa como a qualificação das associações públicas profissionais (de filiação coativa) enquanto entidades da administração autónoma (funcional). Assim, julga-se pertinente a qualificação das áreas metropolitanas como *associações públicas de administração autónoma territorial*.

ii) Comunidades intermunicipais (CIM: arts. 80.º-107.º) – do mesmo modo que as áreas metropolitanas, consideradas pelo RAL associações de autarquias locais e entidades intermunicipais; correspondem às

⁽⁴⁾ Nestes termos se pronunciou, bem, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, que, em sede de fiscalização preventiva, julgou inconstitucionais as normas do Decreto n.º 132/XII que configuravam as CIM como associações de municípios de constituição legal e de participação obrigatória dos municípios abrangidos, traços de regime que as afastavam “inelutavelmente da caracterização como associações de municípios”.

“associações de municípios de fins múltiplos” a que se referia a Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto (sobre esta caracterização, com mais desenvolvimentos, cf. *infra*, 3.4).

Existem agora, com o RAL, 21 CIM. De génese voluntária e preenchendo outros elementos do conceito de administração autónoma, as CIM cumprem os requisitos que permitem qualificá-las como *associações públicas da administração autónoma territorial*.

iii) Associações de (freguesias e de) municípios de fins específicos (arts. 108.º-110.º); como o nome indica, trata-se de associações de autarquias locais, mas não são entidades intermunicipais. A referência na designação aos “fins específicos” explicava-se na legislação anterior, para distinguir essas associações das CIM, então consideradas “associações de municípios de fins múltiplos”.

Estas três categorias de entidades têm, todas, natureza de pessoas coletivas de direito público: o n.º 1 do art. 63.º do RAL qualifica-as expressamente como “associações públicas”. No caso das associações de (freguesias e de) municípios de fins específicos (cuja natureza pública poderia ser mais duvidosa), a natureza pública, que corresponde a uma inovação em relação ao regime anterior, decorre, além do mais, da referência às “pessoas coletivas públicas” no art. 110.º.

Apesar da natureza pública, as CIM e as associações (de freguesias e) de municípios de fins específicos constituem-se “por contrato, nos termos da lei civil” (arts. 80.º, n.º 2, e 108.º, n.º 2). As áreas metropolitanas são criadas por lei.

A diferença fundamental entre as entidades intermunicipais e as associações de fins específicos cifra-se no facto de as primeiras constituírem, de algum modo, uma “criação legislativa”, com atribuições próprias, definidas diretamente em lei – no RAL (arts. 67.º e 81.º) e em legislação subsequente (cf. n.º 3 dos arts. 67.º e 81.º e art. 111.º) –, que, além disso, podem beneficiar de delegações de competências do Estado e dos municípios e com uma delimitação territorial também definida por lei (cf. anexo II à Lei n.º 75/2013). É certo que as CIM não são exatamente criadas por lei, mas antes por contrato; não obstante, é a lei que lhes estabelece a designação, define o âmbito das respetivas competên-

cias, indica os municípios que as integram e que a elas podem aderir, assim delimitando o respetivo território. *Hoc sensu*, pode dizer-se que também as CIM constituem um “produto legislativo” – mesmo que não se trate de um produto legislativo acabado, como no caso das áreas metropolitanas.

As entidades intermunicipais constituem “unidades administrativas” que correspondam a unidades territoriais definidas com base nas NUTS III (cf. art. 139.º do RAL) – em relação ao regime anterior, que já previa a figura das CIM, houve uma alteração das NUTS III, por via de um processo que envolveu a extinção, a cisão, a fusão, bem como a alteração do perímetro territorial de algumas CIM. O território do continente divide-se agora em 23 NUTS (2 correspondentes a áreas metropolitanas e 21 a CIM).

A figura genérica das entidades intermunicipais surge com o objetivo de ocupar uma posição específica e particular na organização administrativa portuguesa, enquanto *associações públicas de administração autónoma* que desenvolvem a sua ação num território delimitado e que dispõem de um catálogo aberto de competências públicas cujo preenchimento também pode ser feito pelo Estado, quer por via de lei, quer por via de atos avulsos de delegação.

Diferentemente, as associações de fins específicos são de criação espontânea e livre pelos municípios (ou freguesias), no desenvolvimento de uma liberdade de associação, para a prossecução de interesses comuns, sem atribuições, nem competências próprias, sem a condição de candidatas à delegação de competências públicas e sem um território definido de intervenção. Os fins (específicos) destas associações são os indicados nos respetivos estatutos.

3. Em especial, as comunidades intermunicipais

No presente texto, ocupamo-nos em especial das CIM, por duas razões principais: por um lado, porque, no interior da figura das entidades intermunicipais, as inovações mais significativas ocorrem precisamente no regime jurídico das CIM, designadamente quanto à estrutura orgânica, bem como em tudo o que se refere à abertura à transfe-

rência legal e à delegação de competências a entidades que surgem da iniciativa municipal; por outro lado, porque as CIM parecem ser desenhadas com o objetivo de traduzir um elemento renovado de articulação entre o Estado e o Poder Local e de as colocar em posição de protagonizar o relacionamento entre esses dois polos, em complemento ou, porventura, em substituição do município.

3.1. Instituição

As 21 CIM são instituídas por iniciativa dos municípios (competência das câmaras municipais, com aprovação das assembleias municipais). Juridicamente, são constituídas por contrato, “nos termos previstos na lei civil” (art. 80.º, n.º 2, do RAL) – sem se pôr aqui em questão o facto de a lei indicar que a constituição se efetiva por contrato, suscita-nos algumas reservas a indicação de que o mesmo se celebra “nos termos da lei civil”; está em causa, note-se bem, a constituição de uma *pessoa coletiva de direito público*; não obstante, interpretamos a referência legal como querendo apenas significar que a constituição das CIM se processa nos mesmos termos da constituição de uma associação de direito civil, quer dizer, por escritura pública, conforme se dispõe no art. 168.º do Código Civil ⁽⁵⁾.

O n.º 5 do art. 80.º proíbe a instituição de CIM com um número de municípios inferior a cinco ou que tenham uma população que somada seja inferior a 85 000 habitantes. Em casos particulares, a solução legal, compreensível, pode fazer depender a instituição da CIM de um município: assim, por exemplo, sem a adesão do Município de Oleiros não se pode instituir a CIM da Beira Baixa; sem a adesão do Município de Valpaços não é viável a instituição da CIM do Alto Tâmega.

⁽⁵⁾ Do facto de a lei exigir a forma de escritura pública não podem extrair-se imediatamente conclusões definitivas sobre a natureza do ato fundador (contrato de associação): não há qualquer incompatibilidade entre a natureza pública de um ato e a exigência de escritura pública. Diga-se, aliás, que o ato de criação de entidades públicas não está em regra sujeito a escritura pública porque, na generalidade dos casos, a sua forma já tem suficiente publicidade (v.g., lei). Quando isso não sucede, percebe-se a exigência de escritura como requisito da constituição de uma entidade pública.

Os municípios não escolhem os seus parceiros na CIM, pois é a lei que define o território desta e, logo, quais os municípios que podem integrá-la. Mas a adesão municipal à CIM é livre: a lei alude inclusivamente a um *direito potestativo de adesão* (art. 80.º, n.º 4, do RAL), com o que pretende exprimir também a situação de sujeição em que se encontram os municípios já integrados numa CIM perante a pretensão de entrada de um outro município. Nisto se revela a essência genuinamente associativa das CIM e, em simultâneo, a diferença fundamental destas em relação às áreas metropolitanas.

O abandono também é livre, mas pode ter as consequências previstas no n.º 2 do art. 65.º do RAL: o município que abandone a CIM nos três anos seguintes à data em que nela ingressou perde todos os benefícios financeiros e administrativos que tenha recebido em virtude da sua pertença à mesma ⁽⁶⁾. A parte final do preceito – sancionado o município com a proibição de integrar outra associação com a mesma finalidade – não se aplica no caso de abandono de uma CIM, pelo menos no sentido em que não se trata de uma sanção, mas de uma decorrência lógica do regime legal, que vincula o município a uma determinada CIM.

Assim, apesar da “criação” legal, nos termos analisados, o município é livre de entrar e livre de sair da CIM. Trata-se, porém, de uma liberdade de entrar e de sair de uma certa entidade, a qual desenvolve a sua ação num certo território e que é integrada e que só pode ser integrada por determinados associados – a liberdade que o RAL concede aos municípios é análoga a uma liberdade contratual que inclui a livre conclusão de contratos mas não a definição do conteúdo do contrato, nem a escolha do parceiro contratual.

3.2. Estrutura orgânica

São órgãos da CIM a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal e o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal (art. 82.º do RAL). Ao contrário do que sucede em relação aos órgãos das autarquias locais e das áreas metropolitanas, o RAL não indica a natureza, deliberativa ou

⁽⁶⁾ Não se revela claro o que sejam benefícios administrativos.

executiva, dos três primeiros órgãos referidos (o conselho estratégico é considerado um órgão de natureza consultiva: art. 98.º, n.º 1). Na nossa interpretação, a assembleia intermunicipal, composta por membros das assembleias municipais dos municípios associados, assume natureza de órgão deliberativo (com competências muito limitadas, a mais importante das quais é eleger o secretariado executivo) e o secretariado executivo intermunicipal possui o caráter de órgão executivo. Por seu lado, o conselho intermunicipal, constituído pelos presidentes de câmara dos municípios associados, apresenta uma feição híbrida, dispondo de competências típicas de órgão deliberativo (paralelas às do conselho metropolitano das áreas metropolitanas e às assembleias municipais), bem como competências executivas (paralelas às da comissão executiva metropolitana e das câmaras municipais).

A previsão da existência de uma assembleia intermunicipal (órgão sem paralelo nas áreas metropolitanas) parece ter sido ditada pelo objetivo de reforçar e alargar a dimensão de representatividade e de ligação das CIM aos municípios associados e aos eleitores, por via da ligação às assembleias municipais. De resto, como veremos já a seguir, a ligação das CIM às assembleias municipais encontra ainda expressão nas competências conferidas a estes órgãos municipais no quadro do relacionamento com o secretariado executivo.

Em relação ao regime anterior, o RAL introduz precisamente a novidade de dotar as CIM de um secretariado executivo intermunicipal – eleito pela assembleia intermunicipal com base numa lista proposta pelo conselho intermunicipal. A instituição deste órgão executivo, que, conforme deliberação unânime do conselho intermunicipal, pode ser singular, constituído apenas por um primeiro-secretário, ou colegial (constituído pelo primeiro-secretário e “até dois” secretários intermunicipais), pretende dotar a CIM de um órgão executivo, com a legitimidade inerente à definição de um estatuto legal específico, que se responsabiliza pelo funcionamento ou operação da CIM no dia a dia. O secretariado executivo pode ter, por delegação, a função de representação externa da CIM (art. 91.º).

O RAL sublinha a “dignidade” deste órgão executivo, em particular do primeiro-secretário, com a previsão de uma remuneração igual à de um presidente de câmara municipal de um município médio (45%

da remuneração base do Presidente da República + 30% do valor da sua remuneração para despesas de representação).

Apesar da intenção de dignificar o secretariado executivo a esse nível, o RAL foi, de certo modo, comedido na concretização da mesma em muitos outros e mais relevantes aspetos. Sintomático disto é o facto de algumas competências confiadas a esse órgão serem por ele “exercidas por delegação do conselho intermunicipal” (art. 96.º, n.º 2). A solução legal revela-se pouco clara, porquanto, ao contrário do que sucede no cenário normal de “delegação legal”, o RAL não diz que as competências em causa “se consideram delegadas” no secretariado executivo. Em vez disso, inclui as mesmas, no n.º 1 do art. 96.º, no catálogo das competências próprias desse órgão e, depois, estabelece, no n.º 2 do mesmo preceito, que, afinal, não se trata de competências próprias, mas antes delegadas. Apesar deste estranho arranjo legal, diremos que se trata, ainda assim, de uma “delegação legal” típica: quer dizer, as competências indicadas no n.º 2 do art. 96.º consideram-se “legalmente delegadas” no secretariado executivo (a delegação opera por força da lei), mas “pertencem” ao conselho intermunicipal, órgão que pode avocar essas (suas) competências, no todo ou em parte, a qualquer momento (?).

Por outro lado, o secretariado executivo também não será uma “voz própria” da CIM, autónoma em relação aos outros órgãos. De resto, trata-se de um órgão que *responde*, simultaneamente perante o conselho intermunicipal [a quem cabe acompanhar e fiscalizar a sua atividade e pelo qual pode ser demitido: arts. 90.º, n.º 1, alínea g), e n.º 3] e perante a assembleia intermunicipal, competente para aprovar moções de censura que provocam a demissão do secretariado executivo [cf. art. 102.º, n.º 1, alínea b)]. Além disso, e alude-se agora a dois traços curiosos do regime jurídico aplicável ao secretariado executivo: *i)* este pode ser convocado, até ao limite de duas vezes por ano, “para responder” perante os membros das assembleias municipais dos municípios integrantes da CIM [cf. art. 25.º, n.º 5, alínea a)]; *ii)* a aprovação de uma moção de censura ao

(?) Tendo em consideração a natureza das competências envolvidas (sobretudo relacionamento com a administração central), fica-nos a dúvida sobre se o legislador não terá querido antes atribuir, nesse âmbito, ao secretariado executivo uma função de *representação* do conselho intermunicipal.

secretariado executivo pela maioria das assembleias municipais dos municípios que integram a CIM também determina a demissão daquele. Sobre tudo este último aspeto concretiza a possibilidade de interferência direta dos municípios na organização interna da CIM que integram.

Em síntese quanto ao estatuto legal do secretariado executivo, diremos que se trata de um órgão de escassíssima relevância política e com modestas competências próprias no plano jurídico-administrativo. Neste sentido, se existiu, não se cumpriu a intenção de dotar a CIM de um “órgão próprio”, com capacidade de protagonizar a defesa de um interesse intermunicipal ou supramunicipal. Por esta razão, afigura-se excessiva e desfasada a solução legal quanto ao estatuto remuneratório do secretariado executivo, em face da real situação jurídica desse órgão.

3.3. Atribuições e competências das CIM

Como já vimos, as entidades intermunicipais, e, portanto, também as CIM, detêm *competências próprias*, conferidas diretamente por lei ou constantes dos respetivos estatutos, e *competências delegadas*, pelo Estado (“de cima”) ou pelos municípios que as integram (“de baixo”).

3.3.1. Competências próprias por atribuição legal

Embora revistam a forma de associações, uma vez criadas, as CIM não dispõem apenas das “competências” que resultam do respetivo ato constitutivo. Em regra, como se sabe, as associações são criadas para a prossecução de determinados fins, que constam do ato constitutivo, e a capacidade das mesmas abrange (apenas) todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução desses mesmos fins (art. 160.º, n.º 1, do Código Civil).

Ora, no caso das CIM, que são associações públicas, as coisas não se passam assim. É certo que se determina que os estatutos de cada CIM devem estabelecer os respetivos fins: cf. art. 80.º, n.º 3, alínea b), do RAL. Contudo, independentemente dos fins a prosseguir estabelecidos nos estatutos, as CIM têm as suas atribuições fixadas imediatamente na lei: é o art. 81.º, n.º 1, do RAL a estabelecer quais os “fins públicos” que as CIM devem prosseguir.

De resto, a lei não assinala apenas os fins públicos que as CIM prosseguem. Além disso, em resultado direto da respetiva constituição, as CIM surgem imediatamente investidas das competências inscritas no RAL e que constam do art. 81.º, n.º 2, bem como, sobretudo, dos arts. 90.º e 96.º – estes dois últimos referem-se a competências dos órgãos das CIM, as quais, claro, concorrem para a delimitação da capacidade jurídica das próprias CIM, enquanto pessoas coletivas.

Diga-se, contudo, que o universo de competências conferidas diretamente pelo RAL às CIM se revela modesto. Na maior parte dos casos, as normas de competência do RAL assumem sobretudo um caráter de enquadramento, reclamando especificação ou desenvolvimento em outras leis; além disso, em muitas situações, estão presentes normas que fixam “competências internas”, que se projetam nas relações interorgânicas (v.g., de aprovação do orçamento) ou que dizem respeito ao funcionamento dos órgãos; é limitado o número de normas de definição de competências materiais.

Além das (poucas) competências diretamente resultantes do RAL, há que ter em consideração o n.º 3 do art. 81.º, que diz caber às CIM “exercer as atribuições transferidas pela administração estadual”. Descontando o emprego equivocado do conceito de transferidas pela “administração estadual”, o certo é que as CIM podem ser investidas de competências por “transferência legislativa”, em concretização da descentralização administrativa (cf. art. 111.º). Quer dizer, o RAL representa as CIM como entidades que podem beneficiar de medidas legais de promoção da descentralização administrativa, por via da transferência de competências originariamente radicadas no Estado. Neste sentido, o catálogo de competências próprias das CIM revela-se aberto e com um caráter evolutivo. Mas, além disso, e este é um ponto especialmente problemático, o legislador pode preferir a descentralização para as CIM em detrimento da descentralização para os municípios. Neste aspeto, o RAL percorre o caminho iniciado pela abertura constitucional à direta atribuição legal de competências às associações de municípios. E, numa leitura coerente com a referência à descentralização, chega mesmo ao ponto de aludir à existência de “interesses próprios das populações das (...) entidades intermunicipais”: cf. arts. 113.º e 124.º.

Retomando uma ideia que já acima se delineou, parece que o RAL desenha uma solução que viabiliza a constituição de “associações de municípios”, não para a administração (voluntária) de interesses comuns dos municípios associados, mas, *sobretudo*, para que a lei lhes confira atribuições e competências próprias (que poderão corresponder, ou não, a *interesses comuns* dos municípios associados). Embora a solução possa afigurar-se estranha à luz de uma compreensão associativa, a verdade é que as CIM podem ser criadas pelos municípios exclusivamente para exercerem competências legais. Neste sentido, poderá até questionar-se a conformidade constitucional do modelo adotado, pelo menos na medida em que a Lei Fundamental parece exigir que a constituição de associações vise, em primeira linha, a administração de interesses comuns dos municípios. Uma vez instituídas com este fim, é “a essas” associações que a lei pode conferir atribuições e competências próprias (cf. art. 253.º da CRP: “os municípios podem constituir associações para a administração de interesses comuns às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias”).

3.3.2. Competências próprias estatutárias

Apesar de, nos termos do RAL, as CIM não serem *necessariamente* constituídas para a prossecução de fins diferentes dos fins públicos previstos em lei e, em particular, de *não terem de se* destinar à “administração de interesses comuns” dos municípios associados, nada impede que os estatutos atribuam às CIM a prossecução de fins tipicamente associativos. Assim, nos fins da CIM pode inscrever-se, por exemplo, a gestão de um equipamento que serve os municípios associados ou a exploração de um serviço público intermunicipal.

Estas competências próprias – “competências estatutárias” ou “associativas” – acrescem, pois, às competências legais das CIM (competências próprias atribuídas por lei).

3.3.3. Competências delegadas

Além de disporem das (suas) competências próprias – legais e estatutárias –, as CIM podem exercer competências delegadas pelo Estado ou pelos municípios.

A delegação de competências realiza-se mediante contrato, carecendo, por isso, do acordo expresso da própria CIM (a preparação, discussão, aprovação e celebração do contrato são da competência do conselho intermunicipal). A previsão da forma contratual filia-se precisamente na exigência da presença de um interesse da CIM, entidade delegada, na efetivação da delegação.

3.3.3.1. Competências delegadas pelo Estado

O regime específico da delegação de competências do Estado encontra-se previsto nos arts. 124.º e segs. do RAL.

No que se refere ao âmbito das competências delegáveis, o n.º 1 do art. 124.º define uma diretriz genérica para posteriores intervenções legislativas, impondo o “respeito pela intangibilidade das atribuições estaduais” e prevendo a possibilidade de delegação de competências “em todos os domínios dos interesses próprios das populações das entidades intermunicipais, em especial, no âmbito das funções económicas e sociais”.

Neste ponto, o RAL cria uma situação algo original, pois o mesmo parece assumir diretamente a natureza de “lei de habilitação” da delegação – veja-se o n.º 2 do art. 117.º: “os órgãos do Estado *podem delegar* competências nos órgãos das (...) entidades intermunicipais”; todavia, a delegação não pode efetivar-se sem uma outra lei que preveja, e concretize, as competências delegáveis: é o que resulta do n.º 2 do art. 124.º, na sequência do acima referido Acórdão do Tribunal Constitucional.

Embora não o assuma de forma explícita, o RAL parece desenhado a delegação de competências do Estado nas entidades intermunicipais em geral e, portanto, nas CIM como uma forma de concretizar a descentralização. Neste sentido, atente-se ao facto de a figura da delegação de competências surgir com o Capítulo II do Título IV do RAL que tem como epígrafe *descentralização administrativa*. Além disso, e como já vimos, a lei determina a concretização da delegação de competências em todos os domínios dos *interesses próprios das populações das entidades intermunicipais*. Tendo embora em consideração estas referências, importa sublinhar que o instituto da delegação se refere à “transferência do exercício de competências do Estado”, neste caso, para as CIM. Quer dizer,

as competências delegadas são exercidas pelas CIM, mas continuam a pertencer ao Estado. Não ocorre aqui um processo de descentralização, mas tão-só de *desconcentração*. Sendo isto assim, deve dizer-se, porém, que o RAL aponta para um modelo de delegação de competências estaduais – de que o Estado não perde a titularidade –, em que a presença de interesses próprios das populações das CIM surge como um critério da própria delegação (cf. art. 124.º, n.º 1).

O Estado pode suspender ou resolver o contrato de delegação por incumprimento da contraparte ou por razões de relevante interesse público devidamente fundamentadas – idênticos poderes estão atribuídos ao outro contraente, no nosso caso, a CIM (cf. art. 123.º); aqui se revela uma especialidade destes contratos interadministrativos, que consiste precisamente no facto de ambos os contraentes deterem poderes unilaterais de conformação da relação contratual.

Apesar de a lei se mostrar omissa, o contrato de delegação pode vir a atribuir outros poderes unilaterais de conformação da relação contratual ao Estado, designadamente quanto à orientação do exercício das competências delegadas. Contudo, a existirem, trata-se de poderes contratuais, de origem contratual, devendo, além disso, ter-se presente que está em causa uma delegação numa entidade de administração autónoma e que tem como critério a presença de interesses próprios das populações, fatores que condicionam e limitam a intervenção do delegante no exercício das competências delegadas.

3.3.3.2. *Competências delegadas pelos municípios*

Além das competências próprias – as que são conferidas por lei e as “competências associativas”, discriminadas nos estatutos –, e das competências delegadas pelo Estado, as CIM podem ainda beneficiar de delegações de competências de todos, de um ou de alguns dos municípios que a integram.

Neste ponto, importa distinguir as competências delegadas pelos municípios em face das competências estatutárias das CIM – estas últimas são as competências definidas como próprias das CIM. Em rigor, essas não deverão corresponder a competências de origem municipal: assim, por exemplo, uma CIM não deve ter por fim estatutário a gestão dos mer-

cados dos municípios associados. Mas já pode ter por fim a gestão de um mercado abastecedor que sirva as populações de todos ou de alguns dos municípios que a integram. Diferentemente, no cenário da delegação, as CIM vão exercer *competências de origem municipal* e que, portanto, pertencem ao(s) município(s) associado(s). Agora, o município – cada município, isoladamente – celebra um contrato de delegação com a CIM, atribuindo a esta o exercício de uma competência que lhe pertence: por exemplo, contrato de gestão de um mercado municipal. Como resulta do n.º 3 do art. 128.º, cada município associado pode ter o seu contrato de delegação com a CIM, mesmo que nenhum outro tenha um contrato de delegação ou um contrato de delegação na mesma matéria.

No que se refere ao âmbito das competências delegáveis, dispõe o n.º 1 do art. 128.º que os municípios concretizam a delegação de competências *em todos os domínios dos interesses próprios das populações das entidades intermunicipais*, “em especial” – o mesmo é dizer, designadamente –, nos seguintes âmbitos:

- i) Planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico e social;
- ii) Competitividade territorial;
- iii) Promoção dos recursos endógenos e da valorização dos recursos patrimoniais e naturais;
- iv) Empreendedorismo e da criação de emprego;
- v) Mobilidade;
- vi) Gestão de infraestruturas urbanas e das respetivas atividades prestacionais;
- vii) Promoção e gestão de atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação.

O n.º 2 do mesmo preceito acrescenta que os municípios concretizam ainda a delegação de competências nas entidades intermunicipais nos *domínios instrumentais* relacionados com a organização e funcionamento dos serviços municipais e de suporte à respetiva atividade.

Ao contrário do que ocorre com as delegações do Estado, o RAL tem, agora, o carácter de lei de habilitação da delegação. Quer dizer, com fundamento direto no RAL, o município pode celebrar contratos de delegação *em todos os domínios dos interesses próprios das populações das entidades intermunicipais* (e, designadamente, nos que se assinalaram): sobre

as competências para o efeito, repartidas entre a assembleia municipal e a câmara municipal, cf. arts. 25.º, n.º 1, alínea *k*), e 33.º, n.º 1, alínea *m*), do RAL (este último “esqueceu-se” dos contratos de delegação de competências com as entidades intermunicipais!).

O n.º 3 do art. 81.º estabelece que as CIM se incumbem do exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram – essa fórmula, “exercício em comum”, vale especialmente para o conselho intermunicipal e a assembleia intermunicipal, que são órgãos de composição partilhada entre os municípios associados; o mesmo já não ocorre com o secretariado executivo municipal. Note-se, ainda, o disposto no art. 105.º, n.º 1: “as deliberações dos órgãos das entidades intermunicipais vinculam os municípios que as integram”.

3.4. Posição jurídica das CIM na organização administrativa portuguesa

Escrevemos nas páginas anteriores que a figura das entidades intermunicipais surge no RAL com o objetivo de ocupar um lugar particular e específico na organização administrativa portuguesa, como *associações públicas de administração autónoma territorial* que desenvolvem a sua ação num território delimitado e que dispõem de um catálogo aberto de competências públicas cujo preenchimento também pode ser feito pelo Estado, quer por via de lei, quer por via de atos avulsos de delegação.

A recondução das CIM (das entidades intermunicipais, em geral) ao conceito de administração autónoma territorial resulta, desde logo, de se tratar de organismos que, precisamente, congregam entidades pertencentes à administração autónoma territorial, os municípios e, sobretudo, que são governadas por órgãos cujos titulares são eleitos por órgãos municipais (assembleia intermunicipal) ou compostos pelos próprios titulares de órgãos municipais (conselho intermunicipal) ou eleitos pelos órgãos anteriores e que respondem (também) diretamente perante órgãos municipais (secretariado executivo). A direção das CIM cabe, portanto, a órgãos representativos das populações abrangidas ou a órgãos responsáveis perante esses. Assim, o governo, o controlo e a direção das CIM encontram-se radicados nos municípios associados, razão pela qual as mesmas se podem conceber como modelos organizativos de afirmação, de prolongamento e de extensão da autonomia local.

A consideração das CIM como entidades da administração autónoma local encontra ainda apoio na ideia segundo a qual as mesmas se ocupam de tarefas relacionadas com os interesses próprios das populações abrangidas pelo respetivo território. Como já sublinhámos na exposição antecedente, trata-se de uma ideia bem vincada pelo RAL, que pressupõe a subsistência de interesses públicos locais de carácter supra-municipal. A atribuição do encargo da gestão desses interesses às CIM filia-se no entendimento segundo o qual devem ser as populações, através de órgãos representativos, a cuidar dos seus interesses próprios (*princípio da autoadministração*).

A caracterização das CIM como modelos de administração autónoma não deve, contudo, conduzir a concebê-las como instrumentos de afirmação da mera autonomia *municipal*. Na verdade, como sabemos, embora esteja subjacente à figura uma lógica ou dimensão associativa (associação de municípios), sucede que, uma vez instituídas, as mesmas se convertem em unidades administrativas com existência própria com as quais o Estado se pode relacionar e às quais pode atribuir competências, num processo de *descentralização*. Ora, neste âmbito, as CIM podem mesmo vir a “competir” com os municípios na disputa sobre a descentralização de competências (“transferência legal”). O mesmo se diga em relação à disputa sobre a delegação de competências do Estado, e, já agora, em relação à transferência de recursos financeiros: veja-se que, nos termos do art. 69.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais), as CIM recebem diretamente transferências do Orçamento do Estado (em valores muito modestos, reconhece-se).

Toda a caracterização anterior poderá eventualmente ser questionada em face do facto de o RAL conceber as CIM, em grande medida, como entidades que recebem delegações de competências do Estado. Ora, dir-se-á, este facto aproxima as CIM do setor da administração estadual indireta. Em resposta a este argumento, há que ter em consideração o seguinte: *i*) a delegação opera no interesse da CIM, pressupondo-se a aceitação desta (por contrato); *ii*) como vimos acima, o critério da delegação é a presença de interesses próprios das populações das CIM; *iii*) as competências delegadas são exercidas pelos órgãos das CIM num quadro legal que não prevê a emissão de diretrizes nem de instruções do

delegante quanto ao exercício das competências delegadas; *iv*) mesmo exercendo competências delegadas, os órgãos da CIM conservam a sua natureza de órgãos representativos das autarquias locais.

Antes do fim, não resistimos a enfrentar um tópico de discussão. É por demais sabido que a Constituição estabelece um *numerus clausus* de autarquias locais: art. 236.º, n.º 1. Mas, aos nossos olhos, faz todo o sentido perguntar se as CIM (bem como as áreas metropolitanas) – que considerámos *associações públicas de administração autónoma territorial* e expressões de um *princípio de autoadministração* – não constituem, afinal, uma categoria de autarquias locais. Com efeito, a Constituição “define” autarquias locais como sendo “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”. Pois bem, as CIM cumprem todos estes elementos: são pessoas coletivas territoriais, dispõem de órgãos representativos das populações (conselho intermunicipal e assembleia intermunicipal) e visam a prossecução de interesses próprios dessas populações (mesmo, note-se bem, quando atuam ao abrigo de competências delegadas pelo Estado).

Agora sim, para finalizar, uma última observação, para esclarecer que, enquanto entidades da administração autónoma, as CIM – e, em geral, as associações de autarquias locais – estão sujeitas ao regime da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais (cf. art. 64.º do RAL).

PEDRO COSTA GONÇALVES
(Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

Como celebrar acordos de execução: problemas, soluções (caso a caso) e bom senso q.b.

Sumário (¹): 0. Contextualização: a descentralização legal, os contratos de delegação de competências e os “acordos de execução”: denominadores comuns. I. Os “acordos de execução” (art. 133.º) e os outros contratos de delegação de competências dos municípios nas freguesias (CII) (arts. 117.º, n.º 2, e 131.º): especificidades substantivas. II. Os “acordos de execução” (art. 133.º) e os outros contratos de delegação dos municípios nas freguesias (arts. 117.º, n.º 2, e 131.º): aproximação ao regime específico procedimental dos CII. III. Os “acordos de execução” (art. 133.º): aproximação ao regime específico procedimental. IV. Algumas conclusões finais.

0. Contextualização: a descentralização legal, os contratos de delegação de competências e os “acordos de execução”: denominadores comuns

Este texto versa sobre os “Acordos de Execução” (AE): um ilustre desconhecido de que muito se tem falado, desde que entrou em vigor a Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro (lei 75/2013). Na verdade, o ilustre desconhecido é também temido, tendo-se criado em seu torno receios e ansiedades, uma vez que ele tem um enquadramento legal que não é fácil de compreender e impõe, para a sua celebração, a demonstração da existência de certos pressupostos cumulativos.

São, pois, em parte, legítimas, as incertezas existentes em seu redor, pois a respectiva disciplina é, em certos momentos, pouco clara e

(¹) Aproveitamos para agradecer, muito sinceramente, ao Senhor Professor Doutor António Cândido de Oliveira, à Senhora Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira e ao grupo de investigadores da AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local –, bem como ao Mestre João Almeida, a primeira leitura que gentilmente efectuaram a este texto e as sugestões que, nessa sequência, me fizeram chegar. A todos sou obrigada.