

Diogo Freitas do Amaral
e
Juliana Ferraz Coutinho
(Doutores em Direito Público)

VOLUME II

ÁREAS METROPOLITANAS E COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS

Apresentado à “Comissão Independente para a Descentralização”, criada no âmbito da Assembleia da República, pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, no dia 10 de julho de 2019.

PLANO DO VOLUME II

INTRODUÇÃO.....	4
------------------------	----------

CAPÍTULO I

AS ÁREAS METROPOLITANAS

§ 1.º Conceito e espécies	
(1) A realidade a organizar.....	12
(2) A forma (única) de organização adotada.....	14
§ 2.º Evolução histórica e modelos atuais comparados	
(1) Evolução histórica.....	28
(2) Os modelos de gestão da área metropolitana no Direito comparado.....	38
a) Espanha.....	39
b) França.....	42
c) Itália.....	46
d) Alemanha.....	48
§ 3.º Regime jurídico vigente e apreciação crítica	
(1) Considerações prévias e constituição.....	50
(2) Atribuições.....	53
(3) Estrutura orgânica e competências.....	63
(4) Financiamento.....	68
§ 4.º Síntese conclusiva do capítulo I.....	71

CAPÍTULO II

AS COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS

§ 1.º Conceito e espécies.....	77
§ 2.º Evolução histórica e modelos atuais comparados	
(1) Evolução histórica.....	82
(2) As comunidades intermunicipais no Direito comparado.....	94
a) Espanha.....	96
b) França.....	98
c) Itália.....	100
d) Alemanha.....	101
§ 3.º Regime jurídico vigente e apreciação crítica	
(1) Considerações prévias e constituição.....	104
(2) Atribuições.....	106
(3) Estrutura orgânica e competências.....	107
(4) Financiamento.....	111
§ 4.º Síntese conclusiva do capítulo II.....	112
CONCLUSÕES GERAIS E PROPOSTAS.....	119

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objeto a descentralização supramunicipal, tratando, em especial, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais.

Não abrange, portanto, as associações de municípios e as associações de freguesias de fins específicos (consideradas apenas para efeito das propostas a apresentar atendendo à necessidade de uma visão de conjunto), nem as demais formas de cooperação intermunicipal, como a participação em empresas intermunicipais e a celebração de contratos interadministrativos.

E parte de dois pressupostos fundamentais: (i) por um lado, do sentido essencialmente jurídico da organização administrativa¹, muito embora não se ignore a importância do diálogo interdisciplinar ou multidisciplinar² com as ciências económicas e sociais, em especial com a Ciência da Administração Pública; (ii) e, por outro, do carácter necessariamente integrado de uma decisão de organização (qualquer que ela seja), na medida em que não pode ser entendida para além e à margem de um determinado contexto, devendo garantir-se a sua coerência com uma estratégia global, subordinada a uma ideia (única) e constitucionalmente fundada de Administração Pública. Há um mínimo do sistema de organização que está fixado legalmente e de que o Estado de Direito não pode prescindir³, pelo que o ponto de partida não poderá ser outro que não a Constituição e a lei.

¹ Cfr. SANTI ROMANO, **Frammenti di un Dizionario Giuridico**, Milano, Giuffrè Editore, 1953, páginas 82 e 83.

² Neste sentido, veja-se a teoria da direção, desenvolvida na Alemanha, a partir dos finais da década de 80 do século passado, pela autointitulada «nova ciência do Direito Administrativo». A *teoria da direção* procura assegurar a capacidade real do Direito para resolver problemas, propondo: (i) o alargamento do objeto de investigação às fórmulas concretas de organização e de atuação administrativas; (ii) o reconhecimento da importância de um diálogo interdisciplinar; (iii) a sujeição da atividade administrativa (material e organizatória) a outros critérios para além da legalidade, como os critérios de eficiência e eficácia. Cfr. ANDREAS VOSSKUHL, “Sobre el método del derecho administrativo”, in *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, 2.ª ed., Sevilha, INAP/Global Law Press-Editorial Derecho Global, 2012, páginas 137 a 139.

³ L. PAREJO ALFONSO, **Transformación y Reforma? Del Derecho Administrativo en España**, Sevilha, INAP/Global Law Press Editorial Derecho Global, 2012, página 253.

Neste sentido, a tomada de uma decisão de organização – de criação de uma ou mais pessoas coletivas ou de extinção ou modificação de uma ou mais pessoas coletivas existentes –, impõe a definição e a adoção de um método que garanta a racionalização do processo de formação de vontade da entidade com competência decisória e, por essa via, a sua conformidade com as normas de organização (constitucionais, legais e regulamentares) aplicáveis, e com critérios de eficiência e de eficácia, a avaliar *a posteriori*, por referência à atividade a desempenhar.

O método que se propõe quanto à tomada de decisões de organização administrativa relativamente às áreas metropolitanas e às comunidades intermunicipais existentes – num contexto diferente do atual, isto é, na eventualidade de constituição de regiões administrativas –, começa necessariamente pelo conhecimento e análise, por um lado, do *status quo* e dos seus antecedentes, e, por outro, das normas de organização aplicáveis que condicionam logo à partida o legislador. Passa pela reflexão, entre as várias alternativas legalmente admissíveis, quanto à melhor forma de desempenhar uma função, considerando que uma decisão de organização tem sempre subjacente a opção por uma forma/modelo de gestão. E compreende um conjunto de testes, sequenciais, de necessidade e adequação: o primeiro quanto à opção de tomar ou não uma decisão de organização (qualquer que ela seja), e o segundo quanto ao tipo de decisão a tomar, sempre na perspetiva da otimização do desempenho de uma determinada função.

No contexto da administração local, as circunstâncias que têm ditado, nas últimas décadas, a necessidade de tomada de decisões de organização administrativa, passam essencialmente:

i) pelo modelo (ou paradigma) de Administração pública atual, caracterizada como uma Administração Pública prestadora, responsável por uma multiplicidade de tarefas em quase todos os domínios – social, económico, cultural e ambiental –, numa massificação e pluralização do interesse público⁴, que acabou por determinar a hipertrofia do Estado, o recurso a entidades privadas e a mecanismos de Direito privado e a passagem a um modelo de *Estado* que acumula com as suas funções tradicionais, a função de

⁴ Como assinala COLAÇO ANTUNES, “um dos aspetos mais relevantes do Estado Social de Direito foi, sem dúvida, a intensificação da intervenção dos poderes públicos, com a conseqüente proliferação e massificação de interesses públicos, tantas vezes contraditórios entre si, numa dramática historicização e fragmentação do interesse público e do seu direito”. Cfr. COLAÇO ANTUNES, **O Direito Administrativo e a Sua Justiça no Início do Século XXI. Algumas Questões**, Coimbra, Almedina, 2001, página 18.

prestador e a função de regulador⁵. Neste sentido, a descentralização não é apenas um imperativo do Estado pluralista, configurando-se igualmente como um corolário do Estado de bem-estar, por implicar a divisão por entidades extra estaduais do encargo da prossecução dos interesses públicos, em face da impossibilidade de o Estado os satisfazer diretamente⁶;

ii) pelo aumento das responsabilidades das autarquias locais que se caracterizam, por definição, pelo carácter potencialmente expansivo dos seus fins, a definir tendo por referência os interesses próprios e comuns (interesses locais) de um determinado agregado populacional, cujo carácter diferenciado serve de fundamento à autonomia local⁷. Assim se explica o artigo 2.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁸, que delimita as atribuições das autarquias locais servindo-se do critério da promoção e da salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, e recorrendo a uma cláusula aberta concretizada a título exemplificativo e de forma vaga (excessivamente até) no n.º 2 do artigo 7.º e no n.º 2 do artigo 23.º daquele diploma. Assim, e não obstante o teor do artigo 45.º da Lei n.º 75/2013, que sob a epígrafe “princípio da especialidade”, limita a validade das deliberações dos órgãos das autarquias locais ao âmbito do exercício das suas competências, há, na verdade, um princípio de generalidade quanto às atribuições a prosseguir pelas autarquias locais, de modo que podem ser distintas das especificamente previstas na lei, desde que se reconduzam à promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações.

iii) pela exiguidade excessiva do espaço municipal em relação aos serviços que os municípios têm de desenvolver e que exigem uma implantação mais vasta do que a área daqueles⁹. Recorde-se que, segundo dados da *Organização para a Cooperação e*

⁵ Cfr. EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN, **Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos**, in *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, 2.ª ed., Sevilla, INAP/Global Law Press-Editorial Derecho Global, 2012, página 96.

⁶ PAULO OTERO, **O Poder de Substituição em Direito Administrativo – Enquadramento Dogmático-Constitucional**, vol. II, Lisboa, Lex, 1995, página 676.

⁷ Carta Europeia de Autonomia Local aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro.

⁸ Publicada em Diário da República, 1.ª Série, n.º 176, de 12 de setembro de 2013 e sucessivamente alterada. Última alteração introduzida pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Na falta de indicação em sentido diferente, as referências superiores à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, reportam-se ao respetivo Anexo I, a que alude o artigo 1.º, n.º 2 do próprio diploma legal.

⁹ FERNANDO ALVES CORREIA, “Formas de cooperação intermunicipal”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queirós*, I, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, número especial, Coimbra, 1984, página 64.

Desenvolvimento Económico (OCDE), em Portugal os 308 municípios existentes têm uma média de 34.000 habitantes;

iv) pela escassez de meios financeiros e pela dificuldade (ou até mesmo impossibilidade) de os municípios criarem, por si só, economias de escala;

v) pela dimensão dos grandes centros urbanos e pela dinâmica existente entre os grandes municípios e os municípios vizinhos, que criam um conjunto de “problemas específicos impossíveis de resolver em termos idênticos aos da generalidade dos municípios. De facto, o fenómeno das grandes cidades em si mesmas, e o alastramento e irradiação da sua influência para as zonas suburbanas que as rodeiam, desdobra-se em três tipos de problemas”: os problemas relativos à grande cidade, os problemas relativos à área metropolitana e os problemas relativos à organização administrativa dos núcleos urbanos satélites da grande cidade¹⁰;

vi) pela inexistência de um nível intermédio entre municípios e Estado, isto é, pela não constituição em concreto de regiões administrativas, apesar de fazerem parte do modelo de Administração Pública constitucionalmente previsto.

vii) pela necessidade, primeiro, de controlo do défice público, dado o Compromisso assumido na sequência do resgate financeiro externo, nos termos do *Memorandum de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*¹¹ (e à semelhança do que aconteceu em Espanha e na Grécia, por exemplo) e, depois, de cumprimento do *Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação* (TECG) na União Económica e Monetária (*Tratado Orçamental*). Sendo certo que as motivações financeiras não podem ser o objetivo único de uma reforma, por carecerem da reflexão prévia sistemática necessária, a verdade é que as modificações conjunturais que introduzem acabam por se transformar em mudanças estruturais, pelo que se impõe a sua integração numa estratégia de longo prazo que se estenda para lá daquelas motivações¹².

Foi também este o contexto, das decisões tomadas, sobre a matéria, entre 2011 e 2015, partindo da opção fundamental de *descentralizar sem regionalizar*. A compreensão

¹⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.^a ed., reimp., Coimbra, Almedina, 2016, página 524.

¹¹ Celebrado em 17 de maio de 2011 entre o Governo português, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia. Recorde-se a Lei-Quadro das Fundações, o novo regime do setor empresarial local, a Lei-Quadro das Associações Públicas Profissionais, a Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras Independentes e o novo regime do setor público empresarial, todas elas publicadas entre 2012 e 2013.

¹² Alertando para a falta de reflexão prévia e debate sobre o aprofundamento do poder local em Portugal, acabando por se apresentar como o resultado de uma situação de emergência económica, cfr. CLÁUDIO MONTEIRO E JORGE PAÇÃO, “Las reformas de la administración local en Portugal”, in *Crisis Económica y reforma de las Administraciones publicas. Un estudio comparado*, Madrid, INAP, 2017, páginas 51 a 54.

das opções tomada implica, no entanto, a sua integração em dois planos distintos. Por um lado, o da alteração dos elementos a organizar, isto é, das autarquias locais, procurando corrigir, na base, alguns dos problemas decorrentes da organização territorial autárquica; e, por outro, o do estabelecimento de relações de cooperação e de colaboração entre as autarquias que potenciem a prossecução dos seus fins, suprimindo, num plano intermédio, sub-regional, os seus problemas de articulação e de financiamento.

Assim, e no que se refere à alteração das entidades a organizar, optou-se por manter inalterado o número de municípios existentes (308), redimensionando-se o número de freguesias. Por via da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio¹³ e da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro¹⁴, o número de freguesias foi significativamente reduzido, mediante a agregação ou a alteração dos respetivos limites territoriais – por referência aos limites territoriais do respetivo município –, segundo parâmetros de agregação diferenciados em função do número de habitantes e da densidade populacional de cada município (cfr. artigo 4.º).

Esta reorganização do território das freguesias¹⁵ teve em vista, alegadamente, o reforço da coesão nacional, a melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações e a promoção de ganhos de escala e de eficiência, e conduziu à eliminação de 1167 freguesias. Atualmente em Portugal existem 3092 freguesias¹⁶.

Ao contrário do que acontece em França, em que as *comunidades* tradicionais se mantêm intocadas, apesar de corresponderem a 40% das autarquias locais na União Europeia e algumas delas tenham menos de 1 000 habitantes, e muito embora a relação entre dimensão e eficácia não seja unívoca; a verdade é que se regista em alguns países

¹³ Publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 105, de 30 de maio de 2012. A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio revogou as Leis n.ºs 11/82, de 2 de junho e 8/93, de 5 de março, e ainda o artigo 33.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. A par da Lei n.º 22/2012, foi também aprovada a Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, modificada sucessivamente pela Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro que estabeleceu a reorganização administrativa do município de Lisboa.

¹⁴ Publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 19, de 28 de janeiro de 2013, e retificada pela Declaração de Retificação n.º 19/2013, de 28 de março.

¹⁵ Obedecendo, entre outros princípios, à preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais. Para JOAQUIM FREITAS DA ROCHA a “delimitação geográfica das autarquias existentes motiva-se menos por critérios económico-financeiros e mais por critérios de natureza histórico-política, o que arrasta a consequência de que existem benefícios e custos externos ao seu âmbito geográfico”. Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, “A reforma do Sistema de Financiamento Local”, in *30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa* (coord. António Cândido de Oliveira), Coimbra, Coimbra Editora, 2007, página 61.

¹⁶ Sobre a opção política seguida e o futuro das freguesias, Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA/FERNANDA PAULA OLIVEIRA/CARLOS JORGE BATALHÃO, **As freguesias em Portugal: que futuro?**, Braga, AEDRL, 2017, página 58 e seguintes.

uma tendência (veja-se o exemplo de Espanha¹⁷) para a diminuição do número das unidades territoriais de base, por forma a que as existentes passem a reunir as condições para fornecer o tipo e a qualidade de serviços de que os cidadãos abrangidos necessitam¹⁸.

Já quanto aos mecanismos de relacionamento entre autarquias locais – e na falta de regiões administrativas constituídas –, optou-se por redefinir atribuições e competências, “promovendo a valorização da atuação das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas”¹⁹, conforme resulta do *Documento Verde da Reforma da Administração Local*²⁰.

Uma Administração Pública pluralista e descentralizada gera a necessidade de estabelecimento de formas verticais e horizontais de relacionamento entre as entidades administrativas existentes, aptas a assegurar a unidade e a eficácia da sua atuação, contrariando os riscos de fragmentação e de falta de coerência das decisões administrativas.

Assim, para além das típicas (e necessárias) relações verticais, de superintendência e de tutela, impõe-se garantir o funcionamento em rede da Administração Pública, isto é, a constituição de uma série de relações, não hierárquicas, e interdependentes, de colaboração e de cooperação, entre duas ou mais entidades que atuam conjuntamente²¹ – na colaboração, contribuindo para a prossecução da atribuição de uma delas e, na cooperação, para a produção de um resultado comum –, dirigidas a evitar conflitos, positivo e negativos, e a acrescentar eficiência.

¹⁷ Segundo JOSE ESTEVE PARDO, “O número de municípios existentes em Espanha, cerca de 8.000, é sem dúvida excessivo. O problema é particularmente visível nos municípios mais pequenos que carecem de meios e capacidades de gestão para exercer as competências que lhes são atribuídas e realizar as prestações que a lei prevê a favor dos munícipes. Em Espanha a Lei de Racionalização e Sustentabilidade da Administração Local de 30 de dezembro de 2013, que alterou a Lei 7/1985, de 2 de abril (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local) estabelece medidas tendo em vista a fusão voluntária dos municípios e por outro, diferencia as competências e serviços atribuídos entre dois grupos de municípios, os que têm mais do que 20.000 habitantes e os que têm menos (cfr. artigo 13.º da Lei n.º 7/85 com a redação introduzida pela Lei n.º 27/2013, de 27 de dezembro, de racionalização e sustentabilidade da Administração Pública Local). Uma alternativa passa pelas fórmulas de colaboração e de apoio na prestação de serviços com as outras administrações, isto é, com a Administração Provincial e com a Administração Autonómica”. Cfr. JOSÉ ESTEVE PARDO, *Lecciones de Derecho administrativo*, 4.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2014, páginas 126 e 127.

¹⁸ NICOLE BELLOUBET-FRIER, “Vers un modele européen d’administration locale?”, in *Revue française d’administration publique*, n.º 121-122, janeiro/fevereiro, 2007, página 14.

¹⁹ Cfr. *Livro Verde para a Reforma da Administração Local*, página 27.

²⁰ Elaborado na sequência do Memorandum de entendimento, do Programa do XIX Governo Constitucional e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro, que aprovou os princípios orientadores e os eixos estruturantes da reforma da administração local autárquica.

²¹ TANJA A. BÖRZEL, *Organizing babylon – on the different conceptions of policy networks*, in *Public Administration*, n.º 76, 1998, página 254.

Estas relações horizontais de cooperação e de colaboração, frequentes em sistemas descentralizados, constituem uma manifestação de um dever geral de cooperação comum aos Estados de direito democráticos, deriva do princípio da separação e interdependência de poderes, a entender também como um instrumento de otimização do rendimento das organizações, com o objetivo de aumentar a qualidade com que o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais realizam as suas funções²².

E manifestam-se hoje de duas formas distintas: *(i)* como uma forma de atuação das entidades administrativas, por impor, no exercício das suas funções, a par de lealdade institucional, deveres recíprocos de auxílio e de informação, materializando-se em mecanismos, como as conferências procedimentais (deliberativa e de coordenação), reguladas nos artigos 77.º a 81.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), e dando muito vezes lugar ao exercício conjunto de uma determinada atividade²³ e à celebração de contratos interadministrativos e de acordos informais; *(ii)* e como uma forma institucionalizada de organização da Administração Pública, permitindo, através da constituição de uma pessoa coletiva que agrega pessoas coletivas diferentes, assegurar, de uma só vez, isto é, num único plano, a prossecução comum dos seus fins.

As áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, são pessoas coletivas públicas associativas de entidades públicas, que para além de procurarem assegurar sobretudo a cooperação entre os seus associados, considerando a sua recondução ao mesmo tipo de pessoa coletiva e, portanto, as suas atribuições coincidentes, desempenham também funções de coordenação dessas relações de cooperação.

No entanto, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais são, na verdade, apenas duas das modalidades possíveis de relacionamento entre autarquias locais, diferenciando-se das demais:

i) quanto aos sujeitos que integram – os municípios –, não englobando assim as freguesias, outras entidades públicas e entidades privadas;

²² Cfr. WOLFGANG HOFFMANN-RIEM, **La división de poderes como principio de ordenamiento**, in *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, tomo I, Konrad Adenauer Stiftung, 2007, páginas 212 e 215.

²³ Nesta modalidade, ao funcionamento em rede está, no entanto, associado um efeito ambivalente: *(i)* por um lado, acaba por não facilitar a responsabilização, pela dificuldade de individualizar ou de determinar um responsável determinado pelos prejuízos ou maus resultados obtidos; *(ii)* e, por outro, não deixa de estimular, pela interdependência que caracteriza o funcionamento em rede, a responsabilidade de cada um dos participantes. Cfr. LAURENCE J. O'TOOLE, JR., **Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red**, in *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, página 254.

ii) e quanto à forma, uma vez que têm personalidade jurídica, distinguindo-se assim dos instrumentos não institucionalizados de cooperação e colaboração, a que a própria Lei n.º 75/2013 se refere, ao prever a celebração de protocolos entre freguesias e outras entidades públicas (cfr. artigos 9.º, n.º 1, alíneas i), j) e r) e 16.º, n.º 1, alíneas m) e x)), deveres de colaboração entre as autarquias locais e entre as autarquias locais e a Administração do Estado (cfr. artigos 16.º, n.º 1, alíneas r) e y) e 33.º, n.º 1, alíneas r) e aaa)), e a criação de serviços intermunicipalizados (cfr. artigo 25.º, n.º 1, alínea n)).

De facto, os modelos não institucionais compreendem a cooperação contratualizada ou informal entre diferentes municípios e a constituição de órgãos que permitam a gestão direta de determinados serviços, ao passo que os modelos institucionais assumem a forma:

i) de participação em empresas locais, que são sociedades comerciais (pessoas coletivas privadas, portanto), sujeitas aos critérios de influência dominante do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto²⁴; e

ii) de constituição de pessoas coletivas de carácter associativo, de personalidade coletiva pública – as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de municípios e freguesias de fins específicos –, ou de personalidade coletiva privada – a *Associação Nacional dos Municípios Portugueses*, por exemplo –, pese embora os fundamentos e funções distintos correspondentes às associações privadas e às associações públicas.

Não há, no entanto, uma fórmula única e autossuficiente, que se baste a si mesma. Pese embora esta e outras diferenciações que se possam eventualmente fazer, as relações de cooperação e de colaboração, institucionais ou não institucionais, devem ser globalmente consideradas pela complementaridade que lhes é inerente, garantindo a flexibilidade que a escolha do meio mais adequado ao caso concreto impõe.

²⁴ Cfr. **Livro Branco do Setor Empresarial Local**, página 9. Em 2010, existiam 38 empresas intermunicipais e metropolitanas, 31 das quais eram empresas sob a forma societária e 7 entidades empresariais locais.

CAPÍTULO I

ÁREAS METROPOLITANAS

§ 1.º Conceito e espécies

(1) Especificidades da realidade a organizar

A área metropolitana constituiu uma forma jurídica, institucionalizada, de organização de um território com características que justificam a adoção de uma fórmula e de um modelo de gestão próprios.

Partindo da distinção entre a dimensão fática e a dimensão jurídica da área metropolitana²⁵, as especificidades desta forma de organização face a outras com as quais partilha o intuito de assegurar a cooperação e a colaboração entre os seus associados, prendem-se, desde logo, com as características e necessidades da população e do território a que se refere e para o qual foi pensada, na medida em que: *i)* corresponde a áreas densamente povoadas; *ii)* com grandes interligações e movimentos de pessoas, do centro para a periferia e da periferia para o centro; *iii)* que criam interdependências quanto à gestão dos interesses das populações e, por isso, problemas específicos e distintos dos existentes em áreas urbanas que não tenham esta dimensão e dinâmicas.

É sabido, como lembra MARCELLO CAETANO, “que o fenómeno da concentração urbana determina, além da formação da cidade propriamente dita, o aparecimento de um círculo adjacente a esta, cujo ritmo vital se mede pelo dela. (...) Em volta deste facto fundamental – a cidade que flui e domina para fora dos seus limites, com invencível poder centrípeto – surge uma série de problemas administrativos”²⁶, que exigem, acrescentamos nós, o estabelecimento de relações (horizontais) de cooperação e de colaboração entre os

²⁵ BARRERO RODRÍGUEZ, **Las áreas metropolitanas**, Madrid, Civitas, 1993, página 59.

²⁶ MARCELLO CAETANO, **Manual de Direito Administrativo**, I, 10.ª ed., 9.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, páginas 341 e 343.

municípios, subordinadas, de qualquer forma, a uma dinâmica de coordenação (vertical) que procura evitar conflitos e acrescentar eficiência.

As características de uma área metropolitana, por agora entendida não como a forma institucional adotada, mas como a área urbana que se procura organizar, estendem-se, assim, para lá de requisitos territoriais e demográficos, como os que foram exclusivamente adotados pela Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, para a constituição dos dois tipos de áreas metropolitanas previstos – as grandes áreas metropolitanas e as comunidades urbanas. Antes pelo contrário, compreendem uma dimensão multifuncional e internacional fundamental, que não depende daqueles critérios²⁷.

As suas especificidades são, aliás, assinaladas pelo *Livro Verde*, que destaca como áreas sensíveis “os transportes, reabilitação urbana, águas, saneamento e gestão de resíduos”²⁸.

Aliás, de acordo com o *Inquérito à Mobilidade nas Áreas Metropolitanas do Porto (AMP) e de Lisboa (AML)*, realizado pelo *Instituto Nacional de Estatística (INE)* em 2017, e que abrangeu cerca de 100 mil residentes nas duas Áreas, com recolha de dados no 4º trimestre de 2017, “apuraram-se rácios de população móvel sem diferenças sensíveis entre as duas áreas metropolitanas: 78,9% na AMP e 80,4% na AML. As maiores proporções de população móvel foram identificadas, na AMP, nos municípios do Porto (85,0%) e Matosinhos (83,0%) e, na AML, nos municípios da Amadora (87,7%) e Odivelas (84,6%). O principal motivo das deslocações efetuadas foi o trabalho, tanto na AMP (30,3%) como na AML (30,8%), seguindo-se as compras (18,5% e 19,8%, respetivamente). O número médio [diário] de deslocações por pessoa móvel situou-se em 2,72 na AMP e 2,60 na AML. O automóvel confirmou-se como principal meio de transporte nas áreas metropolitanas, de forma mais marcante na AMP (67,6% das deslocações) que na AML (58,9%), considerando todos os dias da semana em geral. A taxa de ocupação do automóvel foi de 1,56 pessoas na AMP e de 1,60 na AML”²⁹.

²⁷ Alertando para a insuficiência destes critérios para a criação de áreas metropolitanas, MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES: “Com este diploma irá certamente surgir um novo objecto de estudo: as áreas metropolitanas que o não são! Será que nove municípios com, pelo menos, 350.000 habitantes e com um nexo de continuidade territorial constituirão necessariamente uma (grande área) metropolitana? E, mais difícil ainda neste verdadeiro trapézio legislativo, será que três municípios com, pelo menos, 150.000 habitantes, constituirão um outro tipo de área metropolitana, designada por este diploma por Comunidades Urbanas? (...) Uma simples agregação de certos municípios, mesmo com este número de habitantes, não conduz por si só às características destas áreas nem aos seus problemas”. Cfr. MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES, **Governo e Administração Local**, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, páginas 335 e 336.

²⁸ Cfr. **Livro Verde para a Reforma da Administração Local**, página 29.

²⁹ Relatório disponível em:

É com referência aos problemas específicos criados por esta dimensão que deve ser definida a forma de organização e, portanto, o modelo de gestão mais adequado, valorizando a relação indissociável entre atividade administrativa, organização e resultado e, portanto, a reatividade da forma de organização escolhida – recorde-se NIGRO³⁰ –, ao fim que está predisposta a prosseguir, flexível aos ajustamentos necessários para corrigir falhas no exercício das funções e potenciar ganhos de eficiência e eficácia, ou, até mesmo, para se adequar às exigências do seu contexto social e económico e a um novo perfil de administrado³¹.

(2) A forma (única) de organização adotada

As áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa foram criadas pela Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, como pessoas coletivas públicas de âmbito territorial que visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes (cfr. n.º 2 do artigo 1.º).

A relevância da correção da sua qualificação jurídica passa pelo regime jurídico associado a essa qualificação. Ou seja, porque uma determinada pessoa coletiva pública merece uma determinada qualificação jurídica, é-lhe aplicado o regime jurídico correspondente.

A configuração das áreas metropolitanas (que as leis que se seguiram vieram em grande medida a manter) é assim bastante próxima da categoria de autarquia local.

A apreciação das características de uma determinada pessoa coletiva pública para o efeito de a incluir ou não numa determinada categoria, como é o caso da categoria de “autarquia local”, faz-se por via da análise da sua configuração legal. O Tribunal Constitucional é claro ao afirmar que “determinante para a qualificação de cada entidade há-de ser, não (ou não só) o “nome” que a lei lhe dá, mas, em último termo, o seu efectivo regime jurídico, tal como resulta da norma legal, e o seu fim, bem como o seu modo organizatório e de gestão, que nesse regime se reflectirão” (cfr. Acórdão n.º 140/2002, de 27 de junho de 2002³²). Mais recentemente, a propósito da fiscalização da

https://ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=348172643&DESTAQUESmodo=2 (última consulta em 18 de maio de 2019).

³⁰ Cfr. MARIO NIGRO, *Studi Sulla Funzione Organizzatrice della Publica Amministrazione*, Milano, Giuffrè Editore, 1966, páginas 116 e 117.

³¹ JULIANA FERRAZ COUTINHO, *O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função*, Coimbra, Almedina, 2017, página 231.

³² Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 140/2002, de 27 de junho de 2002, disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt> (última consulta no dia 20 de abril de 2019).

constitucionalidade – por violação do princípio da tipicidade das autarquias locais consagrado n.º 1 do artigo 236.º da Constituição – dos artigos 2.º, n.º 1 e 3.º, n.º 1, alínea c), do Decreto n.º 132/XVII e do seu Anexo I (artigos 2.º, 3.º, 63.º, n.ºs 1, 2 e 4, 64.º, n.ºs 1 a 3, 65.º e 89.º a 93.º), respeitantes às comunidades intermunicipais, o Tribunal Constitucional atendeu à conceção e regime propostos, para o efeito de qualificar as comunidades intermunicipais.

Seguindo o critério utilizado pelo Tribunal Constitucional, vejamos qual o regime das áreas metropolitanas, previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro:

i) Sob a epígrafe “natureza e fins”, o artigo 63.º dispõe que podem ser instituídas associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respetivas atribuições, qualificando as áreas metropolitanas (e as comunidades intermunicipais) como associações de autarquias locais de carácter intermunicipal;

ii) As áreas metropolitanas não são livremente instituídas pelos municípios que as integram, não resultando, pois, do exercício da sua liberdade de associação. As áreas metropolitanas são instituídas por lei – veja-se o anexo II à Lei n.º 75/2013 – e os municípios que as integram não podem optar por não as integrar, nem por deixar de pertencer à respetiva área metropolitana (cfr. artigos 65.º e 66.º);

iii) Nos termos do artigo 68.º, são órgãos da área metropolitana o conselho metropolitano, a comissão executiva metropolitana e o conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano. O conselho metropolitano é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a área metropolitana e tem um presidente e dois vice-presidentes, eleitos por aquele, de entre os seus membros (artigo 69.º). Já o artigo 74.º prevê um sistema de eleição indireta para a comissão executiva metropolitana, que exige a colaboração das assembleias municipais. Por outro lado, o artigo 78.º dispõe que o conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano é constituído “por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos”;

iv) As áreas metropolitanas prosseguem fins de interesse público com referência ao território que abrangem.

Ora, de acordo com o n.º 2 do artigo 235.º da Constituição, as autarquias locais são “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. Assim, para que uma pessoa coletiva mereça a qualificação jurídica de autarquia local é necessário que reúna as seguintes características: *(i)* personalidade jurídica pública; *(ii)* âmbito territorial; *(iii)*

prossecução de interesses próprios e comuns (interesses locais) de um determinado agregado populacional, cujo caráter diferenciado serve de fundamento à autonomia local³³; (iv) multiplicidade de fins, baseando-se, à semelhança das demais pessoas coletivas públicas primárias (Estado e regiões autónomas), no «princípio da generalidade» e no caráter potencialmente expansivo dos seus fins³⁴; (v) representatividade, direta e proporcional, dos seus órgãos (cfr. n.º 5 do artigo 113.º e n.º 2 do artigo 239.º da Constituição), garantindo assim que são constituídos democraticamente por forma a que a sua atuação exprima a vontade da população local³⁵.

Da previsão de um *numerus clausus* de autarquias locais no n.º 1 do artigo 236.º da Constituição, é possível retirar a falta de habilitação jurídico-constitucional do legislador para constituir autarquias locais para além das expressamente tipificadas pela Constituição, o que se traduz: (i) quer na proibição de constituição de pessoas coletivas públicas que tenham os elementos previstos no n.º 2 do artigo 235.º da Constituição e que não sejam qualificadas como um dos tipos de autarquias locais constitucionalmente consagrados – no território continental, as freguesias, os municípios e as regiões administrativas e, nas regiões autónomas, as freguesias e os municípios; (ii) quer na proibição de utilização do *nomen iuris* de autarquia local, município, freguesia ou região administrativa por pessoas coletivas públicas que não reúnam os critérios de qualificação constitucionalmente previstos, isto é, que não tenham os elementos exigidos pelo n.º 2 do artigo 235.º da Constituição.

Como é salientado no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, “autarquias locais são apenas as expressamente tipificadas e assim designadas pela Constituição”³⁶, ou seja, “as autarquias locais referidas no artigo 236.º, n.º 1 da Constituição são típicas e nominadas, no sentido de a cada um dos tipos de tais autarquias não poder deixar de corresponder a designação constitucionalmente atribuída”³⁷.

Dito de outra forma, as pessoas coletivas públicas constituídas ou a constituir: (i) ou partilham das características das autarquias locais enunciadas no n.º 2 do artigo 235.º

³³ Carta Europeia de Autonomia Local aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro.

³⁴ J. A. SANTAMARIA PASTOR, **Fundamentos de Derecho Administrativo**, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, página 843.

³⁵ JORGE MIRANDA, “O direito à autarquia local”, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 5, maio/agosto, 2019, Lisboa, AAFDL, página 36.

³⁶ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, ponto 25, disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt>> (última consulta no dia 15 de maio de 2019).

³⁷ Cfr. a declaração de voto de vencido do Juiz Conselheiro Pedro Machete, no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013 (ponto II da declaração de voto), disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt>> (última consulta no dia 15 de maio de 2019).

da Constituição, reconduzindo-se a um dos tipos de autarquias locais previstos, devendo ser denominadas como tais; (ii) ou não partilham dessas características, designadamente por não terem órgãos representativos, por lhes faltar a base territorial ou por se não destinarem à prossecução de fins múltiplos, caso em que não podem ser qualificadas como autarquias locais.

Apesar desta configuração próxima da das autarquias locais, também elas pessoas coletivas públicas de âmbito territorial dirigidas à satisfação dos fins de interesse público próprios de uma determinada circunscrição territorial³⁸, não se pretendeu à data, nem nos diplomas que se seguiram, constituir um novo tipo de autarquia local, ao contrário do que chegou a considerar alguma doutrina³⁹.

A ausência na sua estrutura orgânica – composta pelo conselho metropolitano, pela comissão executiva metropolitana e pelo conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano – de um órgão eleito por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados no âmbito territorial a que respeita, imprescindível nos termos do artigo 239.º da Constituição para que uma pessoa coletiva pública possa qualificar-se como autarquia local, exclui as áreas metropolitanas desta categoria.

Poderá sempre questionar-se a legitimidade democrática das áreas metropolitanas. Mas, atendendo ao princípio da tipicidade das autarquias locais previsto no n.º 1 do artigo 236.º da Constituição, que veda a constituição de tipos de autarquias locais para além dos enunciados, a previsão de um órgão eleito diretamente de acordo com o artigo 239.º da Constituição, que obviasse à falta de legitimidade democrática das áreas metropolitanas, criaria, na verdade, o problema da sua inconstitucionalidade:

i) seja porque em causa estaria já a criação de um novo tipo de autarquia local para além dos previstos pela Constituição;

ii) seja porque esse novo tipo poderia facilmente ser considerado um sucedâneo das regiões administrativas, não dispendo o legislador ordinário, como salienta o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 296/2013, “de habilitação jurídico-constitucional para

³⁸ Como destacam JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, o território é um elemento definidor dos interesses municipais, locais e regionais”, assinalando que a “circunscrição aparece como factor determinante da formação e da subsistência do agregado”. Cfr. **Constituição Portuguesa Anotada**, tomo I, 2.ª ed., revista, atualizada e ampliada, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2007, página 146.

³⁹ Por exemplo, na **Constituição Portuguesa Anotada**, tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, na anotação ao artigo 236.º da Constituição da República Portuguesa, página 450, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, consideram que as “áreas metropolitanas são verdadeiras autarquias”, que “não afetam a subsistência das freguesias e dos municípios; complementam-nos sem os substituírem”.

construir outros formatos de organização territorial do poder local, que possam afirmar-se como sucedâneos dos autorizados pela Lei Fundamental” (ponto 25).

Percebe-se a intenção – tendo em conta as atribuições das áreas metropolitanas – de procurar, por via do sufrágio direto e universal, assegurar um maior controlo democrático da sua atividade⁴⁰. Aliás, de acordo com o *Estudo Comparativo dos modelos de Governança de Áreas Metropolitanas na União Europeia*, em países pouco descentralizados e com poucos níveis de poder infra estatal, é recomendável a eleição direta por sufrágio universal dos órgãos de decisão e deliberativos da área metropolitana, por forma a que possam prevalecer-se dessa legitimidade⁴¹.

Já no *Documento Orientador* dedicado à descentralização e ao aprofundamento da democracia local, aprovado pelo Governo em julho de 2016 e remetido pelo Ministro Adjunto para a *Associação Nacional dos Municípios Portugueses*, é manifesta a intenção de transformação das áreas metropolitanas em autarquias locais, por via da eleição direta da assembleia metropolitana, segundo o sistema da representação proporcional⁴².

Mas, pese embora a extensão das atribuições das áreas metropolitanas, previstas no artigo 67.º da Lei n.º 75/2013, e recentemente alargadas – com base na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto⁴³ –, por vários diplomas dirigidos à execução, em diferentes áreas, dessa transferência, não se pode ignorar, na apreciação do seu modelo de governança, o enquadramento constitucional do Estado português, mais precisamente, o disposto nos artigos 235.º e 236.º da Constituição.

Dir-se-á que para o efeito poderá rever-se a Constituição, aclarando os termos da articulação entre os números 1 e 3 do artigo 236.º, por forma a permitir que as outras formas de organização autárquica a que o n.º 3 se refere possam qualificar-se como autarquias locais, para além dos tipos previstos no n.º 1. A questão neste caso passará já por saber do interesse de uma revisão para este fim, considerando a figura das regiões

⁴⁰ Veja-se, por todos, o ponto 10 da moção de censura aprovada em 18 de fevereiro de 2014, pelo Grupo Municipal do Bloco de Esquerda, relativamente à área metropolitana de Lisboa: “as atribuições das áreas metropolitanas, bem como as competências dos seus órgãos, pela sua centralidade e vastidão, exigem maior controlo democrático da atuação dos seus órgãos, pelo que para além da exigência constitucional, relevam também motivos de ordem política para ditar a conveniência da eleição direta do órgão deliberativo das áreas metropolitanas”.

⁴¹ *Estudo Comparativo dos modelos de Governança de Áreas Metropolitanas na União Europeia*, Madrid, 2012, página 37, disponível em: http://portal.amp.pt/media/documents/2015/05/29/goberna_estudo_comparativo_dos_modelos_de_governanca.pdf (última consulta em 15 de maio de 2019), (última consulta no dia 15 de maio de 2019).

⁴² Disponível em: <https://www.atam.pt/component/jnews/mailling/view/listid-18/maillingid-1302/listype-1/Itemid-224> (última consulta no dia 15 de maio de 2019).

⁴³ Este diploma estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

administrativas, que, ainda que constitucionalmente prevista, está por instituir na prática, inexistindo um nível intermédio entre o Estado e os municípios, situação que se manteria, pelo menos em parte do território nacional, com a configuração das áreas metropolitanas como autarquias locais.

Uma revisão constitucional dirigida a admitir a configuração das áreas metropolitanas como autarquias locais facilmente redundaria numa tentativa de “regionalização encapotada”, que desconsideraria o modelo de Administração Pública constitucionalmente previsto, permitindo a criação de regiões administrativas nas grandes áreas urbanas sem sujeição prévia a referendo, e deixando o resto do território sem qualquer autarquia supramunicipal. Será isso que se pretende?

Por outro lado, se a intenção passa por constituir regiões administrativas, perde sentido a discussão de uma eventual revisão constitucional para o efeito de permitir a configuração legal das áreas metropolitanas como autarquias locais, uma vez que a constituição das regiões administrativas sempre exigirá um reajuste do enquadramento e das atribuições das áreas metropolitanas que, como estão, foram pensadas e constituídas num contexto em que não há, nem haveria, regiões administrativas.

Uma revisão constitucional com o intuito de transformar as áreas metropolitanas em autarquias locais, por via da eleição direta da assembleia metropolitana, segundo o sistema de representação proporcional, só faria sentido (segundo o exemplo italiano), se as áreas metropolitanas passassem a ser configuradas como uma espécie de regiões administrativas a constituir em áreas com determinadas características, onde não há regiões administrativas, sujeitando-as, à semelhança das regiões administrativas em sentido clássico, a referendo.

Mas, se não são (nem podem ser salvo revisão constitucional que o preveja expressamente), autarquias locais, o que são?

Na Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, e na Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, a definição de área metropolitana manteve-se essencialmente a mesma, pese embora a referência clara aos elementos associativo e territorial. Veja-se o artigo 2.º da Lei n.º 10/2003, que as qualifica como “pessoas colectivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial [que] visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram”; e o artigo 2.º da Lei n.º 46/2008, de acordo com o qual “as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto são pessoas colectivas de direito público e constituem uma forma específica de associação dos 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, respectivamente”, assumindo-se expressamente a sua dimensão supramunicipal ao dispor, no artigo 8.º, que as deliberações dos órgãos das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto vinculam os municípios que as integram, não carecendo de ratificação dos órgãos respetivos, desde que a competência para tal esteja estatutária ou legalmente prevista.

Já a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, atualmente em vigor, mantém a referência à natureza associativa, qualificando as áreas metropolitanas como associações de autarquias locais, criadas por lei. Por outro lado, salienta a sua configuração como uma forma institucionalizada de cooperação intermunicipal, num domínio sub-regional, integrando-as – a par com as comunidades intermunicipais – na categoria de entidades intermunicipais (cfr. artigo 63.º), à qual faz corresponder um regime comum.

Ora, a categoria de entidades intermunicipais, para além da sua função imediata de natureza organizacional-formal, desempenha uma outra, de carácter material, que se traduz na sujeição de dois tipos de entidades a um conjunto de normas comuns, sem prejuízo das especificidades previstas quanto às áreas metropolitanas e às comunidades intermunicipais, excluindo outras – as associações de municípios de fins específicos –, desse tratamento normativo. O propósito de normalização e homogeneização assenta, no entanto, no pressuposto de que as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais são associações de autarquias locais. Será mesmo assim?

A qualificação legal como associações de autarquias locais suscita-nos algumas dúvidas, à luz da categoria das “associações de municípios”, prevista na Constituição, no título dedicado ao poder local⁴⁴.

De acordo com o artigo 253.º, “os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias”⁴⁵, direito este protegido de forma mais ampla pelo artigo 10.º da Carta Europeia de Autonomia Local de 1985, que consagra o direito de associação das autarquias locais⁴⁶.

⁴⁴ Neste sentido, cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, “As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 1, janeiro/março, 2014, página 24.

⁴⁵ Apesar de a Constituição se referir a associações e federações de municípios, e, em parte, porque a distinção não resulta clara do texto constitucional, a designação “associação de municípios” tem sido utilizada indistintamente, sem que o conceito de federações de municípios seja autonomamente empregue.

⁴⁶ Dispõe o seu artigo 10.º: “1 - As autarquias locais têm o direito, no exercício das suas atribuições, de cooperar e, nos termos da lei, de se associar com outras autarquias locais para a realização de tarefas de

Assim sendo:

i) as associações de municípios a que a Constituição se refere resultam do exercício, por parte dos municípios, da sua liberdade de associação, limitada, no entanto, pelas normas de organização constitucionais e legais aplicáveis⁴⁷ e, por isso, distinta da liberdade de associação das pessoas singulares e das pessoas coletivas privadas consagrada no artigo 46.º da Constituição;

ii) pese embora a sua constituição (ou adesão e abandono) por iniciativa municipal, a lei pode conferir-lhes, na sequência da revisão constitucional de 1997, atribuições e competências próprias, distintas das dos municípios que as integram, e que não resultam, portanto, do contrato associativo celebrado entre os municípios associados⁴⁸;

iii) as associações constituídas pelos municípios e por municípios dirigem-se à prossecução conjunta, isto é, coordenada, de interesses comuns, constituindo por isso uma forma institucionalizada de cooperação intermunicipal com vista à prossecução “de interesses coletivos partilhados entre as populações dos municípios envolvidos”⁴⁹. Definem-se assim como associações cooperativas, distinguindo-se das associações que desempenham funções de representação dos seus associados, como acontece com a *Associação Nacional dos Municípios Portugueses*;

iv) a sua personalidade jurídica é pública, por contraposição às associações privadas (veja-se, também para este aspeto, o exemplo da *Associação Nacional dos Municípios Portugueses*, que apesar do seu substrato pessoal de natureza pública é uma associação privada).

Assim, considerando que a categoria de associação ou de federação de municípios consagrada no artigo 253.º da Constituição tem como elemento caracterizador o caráter voluntário, e pese embora a qualificação legal das áreas metropolitanas como associações de municípios, não é possível integrá-las nesta categoria. *As áreas metropolitanas, por*

interesse comum. 2 - Devem ser reconhecidos em cada Estado o direito das autarquias locais de aderir a uma associação para proteção e promoção dos seus interesses comuns e o direito de aderir a uma associação internacional de autarquias locais. 3 - As autarquias locais podem, nas condições eventualmente previstas por lei, cooperar com as autarquias de outros Estados”.

⁴⁷ A possibilidade de constituição de uma associação ou federação de municípios obrigatória (prevista na Alemanha, em Itália e na Holanda, e no nosso Código Administrativo de 1936/40) foi suprimida na revisão constitucional de 1982.

⁴⁸ A definição, por lei, das atribuições próprias das associações e federações de municípios resultou da revisão constitucional de 1997.

⁴⁹ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, **Constituição Portuguesa Anotada**, tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, página 528.

*se tratarem de formas forçadas de cooperação e de colaboração, não são associações de municípios*⁵⁰.

Aliás, no Acórdão n.º 296/2013, o Tribunal Constitucional teve a oportunidade de se pronunciar no sentido da inconstitucionalidade das normas do Decreto da Assembleia da República n.º 132/XII, que determinavam a constituição das comunidades intermunicipais por lei e a participação obrigatória dos municípios, por contrariarem a caracterização constitucional das associações de municípios. Considerou o Tribunal Constitucional “que o artigo 253.º da CRP habilita os municípios (não o legislador) a «constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias». Sem prejuízo da sujeição ao respetivo enquadramento legal, a constituição destas associações deverá traduzir sempre uma expressão da autonomia dos municípios se associarem para realização de interesses específicos comuns aos municípios associados, ou mais concretamente ainda, interesses coletivos partilhados entre as populações envolvidas”⁵¹.

Neste sentido, por não merecerem a qualificação de associação de municípios: (i) a inclusão das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais no super conceito de entidades intermunicipais desconsidera a categoria da associação de municípios, definindo-se por um critério que não o da inclusão das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais nesta categoria; (ii) as áreas metropolitanas regem-se por um regime específico, previsto nos artigos 66.º a 79.º da Lei n.º 75/2013, e distinto do associativismo municipal, que também não lhes pode ser aplicado subsidiariamente.

Apesar de não serem associações de municípios, e seguindo a distinção, na categoria de associações públicas, entre três espécies, uma delas a de associação pública de entidades públicas⁵², *as áreas metropolitanas são associações públicas*.

⁵⁰ Os n.ºs 1 e 4 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa, foram aditados na revisão constitucional de 1982. Nesta mesma revisão constitucional foi suprimida a possibilidade de constituição obrigatória de associações e de federações de municípios (prevista na Alemanha, em Itália e na Holanda, e no nosso Código Administrativo de 1936/40), passando-se a exigir a sua voluntariedade.

⁵¹ Cfr. Acórdão n.º 296/2013, ponto 28.

⁵² Considerando o substrato pessoal, isto é, os seus associados, é comum distinguir-se três espécies de associações públicas: as associações de substrato público (associações de freguesias e municípios de fins específicos, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas), as associações de substrato privado (ordens profissionais), e as associações públicas de caráter misto. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, vol. I, 4.ª ed., reimp., Coimbra, Almedina, 2016, páginas 371 a 379. Assim sendo, temos associações que são qualificadas como públicas, apesar do seu substrato privado, como acontece com as associações públicas profissionais; e associações privadas, com substrato público (é o caso da *Associação Nacional dos Municípios Portugueses*). Também JORGE MIRANDA considera que as associações municípios são associações públicas complexas, no que se refere à natureza dos seus membros, por serem formadas por pessoas coletivas, e próprias quanto à conformação de interesses. Cfr. JORGE MIRANDA, **As associações públicas no direito português**, Lisboa, 1985, páginas 14, 15 e 23.

Nos termos dos n.ºs 1 e 4 do artigo 267.º da Constituição, as associações públicas são uma forma de estruturação da Administração Pública, só podendo ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas (que não se podem reconstituir às funções próprias das associações sindicais), e possuindo uma organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos.

Considerando que as áreas metropolitanas congregam diferentes pessoas coletivas públicas, tendo em vista a prossecução conjunta de fins de interesse público, e que os seus órgãos, deliberativo e executivo, são formados democraticamente, seja porque integrados por representantes de todos os associados (veja-se o disposto no n.º 2 do artigo 69.º da Lei n.º 75/2013, a propósito da constituição do conselho metropolitano), seja porque os seus membros são eleitos, como acontece com a comissão executiva metropolitana – as áreas metropolitanas são associações públicas de entidades públicas, não obstante a esta qualificação a sua constituição por lei, independentemente da vontade dos municípios que as integram.

Na verdade, o facto de serem dirigidas à prossecução de fins de interesse público justifica a supressão de alguns dos traços que caracterizam as associações privadas, podendo inclusivamente implicar desvios à liberdade de associação ou, no limite, a sua não aplicação a pessoas coletivas públicas⁵³, desde que os mesmos sejam necessários e adequados à prossecução dos fins que motivaram a constituição de uma associação pública.⁵⁴

A atipicidade das associações públicas não é sequer inédita, se pensarmos que as funções públicas também não são verdadeiras fundações, por lhes faltar a separação entre

⁵³ ALVES CORREIA considera apressado colocar-se as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de municípios e freguesias de fins específicos no mesmo patamar associativo, uma vez que “de associação pode falar-se no que diz respeito às associações de freguesias e de municípios de fins específicos e no que diz respeito às comunidades intermunicipais, ainda que quanto a estas a liberdade de associação esteja muito limitada, pois estão pré-configuradas no Anexo II da lei [n.º 75/2013], quanto ao nome, território e municípios que podem integrar”. Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, “Regionalização em Portugal Continental: regionalização sem regiões administrativas”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.ºs 3988-3993, ano 144, 2014/2015, Coimbra, Coimbra Editora, página 9. Sobre a constituição de associações pelos municípios, VITAL MOREIRA considera que por se tratarem de “entidades públicas territoriais infra-estaduais, o fundamento das associações intermunicipais não pode assentar numa expressão de uma liberdade privada de associação dos municípios, visto que aquela só assiste aos particulares”. VITAL MOREIRA, “Associações intermunicipais e áreas metropolitanas”, “Associações intermunicipais e áreas metropolitanas”, in *Direito Regional e Local*, n.º 00, outubro/dezembro, 2007, página 7. A liberdade de associação e de não associação prevista no n.º 3 do artigo 46.º da Constituição não se aplica às entidades públicas, mas apenas às pessoas singulares e às pessoas coletivas privadas, não só porque a liberdade de associação está ligada à autonomia privada, a qual, no caso das pessoas coletivas públicas é substituída pelo princípio da heteronomia das leis, como pela previsão autónoma na Constituição da República Portuguesa das associações públicas.

⁵⁴ VITAL MOREIRA, **Administração Autónoma e Associações Públicas**, reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 2003, páginas 430 a 432.

o fundador e a fundação. De facto, as verdadeiras associações (e fundações) são privadas, considerando o princípio da tipicidade a que as pessoas coletivas privadas estão sujeitas. O que acontece é que o legislador não está vinculado a nenhum princípio da tipicidade, e, como tal, não tem de obedecer a um elenco predeterminado de entidades cuja constituição é admissível, nem a características previamente definidas. Os únicos limites são as normas fundamentais de organização, isto é, a Constituição.

De qualquer forma, de entre as associações públicas sempre haverá, como lembra VITAL MOREIRA, umas mais puras que outras, se considerarmos a “ingerência suplementar de elementos institucionais”⁵⁵. E isto porque as associações públicas (i) constituídas por contrato em que são partes os seus associados, e (ii) extintas por deliberação da respetiva assembleia – veja-se o que acontece com as comunidades intermunicipais –, são mais associações do que as associações públicas constituídas e extintas por ato estranho e indisponível aos seus associados – como acontece com as áreas metropolitanas –, mas nem por isso são mais públicas do que estas.

Por outro lado, e partindo da distinção, quanto ao substrato, entre associações de entidades públicas, associações de entidades privadas e associações mistas⁵⁶, as áreas metropolitanas são associações públicas de entidades públicas, à semelhança, por exemplo, das associações de municípios e das associações de freguesias de fins específicos e das comunidades intermunicipais. O que acontece é que, ao contrário destas, não se integram na categoria da associação de municípios. O conceito de associação pública e de associação pública de entidades públicas é assim mais amplo que o de associação de municípios, sendo este apenas uma das espécies do género.

Resta-nos a sua inclusão na categoria de outras formas de organização autárquica. Sendo certo que o sentido do n.º 3 do artigo 236.º da Constituição não é claro, como também não o é a sua articulação com o n.º 1 do mesmo artigo, sendo várias as interpretações possíveis quanto ao que se pode entender por “outras formas de organização autárquica”⁵⁷, a verdade é que a interpretação desta fórmula de organização

⁵⁵ Cfr. VITAL MOREIRA, **Administração Autónoma e Associações Públicas**, reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 2003, páginas 365 e 366.

⁵⁶ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, vol. I, 4.ª ed., reimp., Coimbra, Almedina, 2016, páginas 371 a 379.

⁵⁷ As alternativas de articulação entre estas duas disposições constitucionais são elencadas por VITAL MOREIRA, que considera que o n.º 3 do artigo 236.º da Constituição confere uma faculdade legislativa que pode ser usada de modo discricionário, seja criando outro tipo de autarquia local, sobrepondo-a aos tipos existentes, seja instituindo uma nova autarquia em substituição das existentes, seja prevendo uma forma reforçada de cooperação no território abrangido, tendo o legislador abraçado esta última alternativa. Cfr.

não pode ser feita à margem do direito constitucional local⁵⁸ e, por isso, não pode ser senão sistemática.

Neste sentido, por “outras formas de organização autárquica” deve entender-se, as formas de organização autárquica *para além*⁵⁹ das autarquias locais, que não se sobrepõem nem se substituem aos tipos de autarquias locais enumerados no n.º 1 do artigo 236.º da Constituição – não sendo, por isso, admissível extinguir as freguesias e os municípios para constituir, em vez deles, associações públicas, da mesma forma que não é admissível constituir áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais com a configuração de regiões administrativas –, considerando quer a garantia institucional das autarquias locais prevista no artigo 235.º da Constituição, quer o princípio da tipicidade do n.º 1 do artigo 236.º da Constituição;

Pelo que são três as categorias de pessoas coletivas públicas previstas pela Constituição na epígrafe dedicada ao “Poder Local” – as autarquias locais, as associações e federações de municípios, e as outras formas de organização autárquica –, impondo-se assim um esforço de qualificação que não se esgota na distinção entre as autarquias locais e as associações de municípios.

Neste sentido, considerando que o legislador constituinte optou por não definir a categoria “de outras formas de organização autárquica”, assumindo a impossibilidade de concretização no plano constitucional das formas de organização que será necessário

VITAL MOREIRA, “Associações intermunicipais e áreas metropolitanas”, in *Direito Regional e Local*, n.º 00, outubro/dezembro, 2007, páginas 15 e 16. FERNANDO ALVES CORREIA, por seu lado, considera que as áreas metropolitanas “estavam em condições de acolher o regime especial previsto no n.º 3 do artigo 236.º da Constituição, isto é, de serem uma modalidade específica de autarquias locais”. Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, “Regionalização em Portugal Continental: regionalização sem regiões administrativas”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.ºs 3988-3993, ano 144, 2014/2015, Coimbra, Coimbra Editora, página 8.

⁵⁸ Referindo-se à relevância da Constituição para o direito das autarquias locais, MELO ALEXANDRINO sintetiza três ordens de razões: “a primeira porque é na Constituição que estão definidos os valores e os princípios estruturantes do direito local (...). A segunda porque a Constituição de 1976 teve uma clara intenção de definir expressamente a organização do poder político ao nível local, elevando por isso os órgãos do poder local a órgãos constitucionais e revestindo-os de um sistema de garantias constitucionais similares às aplicáveis aos órgãos de soberania e aos órgãos das regiões autónomas (...). A terceira porque a Constituição regulou exaustivamente inúmeras outras facetas da administração e do regime local, naquilo que podemos qualificar como direito constitucional local”. J. DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das autarquias locais”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coord. Paulo Otero/Pedro Costa Gonçalves), vol. IV, Coimbra, Almedina, 2010, página 29.

⁵⁹ J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA consideram que esta disposição constitucional suscita dúvidas quando se refere a “outras formas de organização autárquica”, pois tanto pode significar outras para além das expressamente previstas, ou outras, em substituição destas, não estando excluído que abarque ambas as coisas”. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, **Constituição da República Portuguesa Anotada**, vol. II, 4.ª ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, página 720.

constituir nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, de acordo com as suas condições específicas, segue-se que:

i) é conferida uma ampla margem de manobra ao legislador ordinário na definição dos tipos de pessoas coletivas públicas que integram esta categoria, não obstante a sua vinculação pelas normas de organização fundamentais, isto é, previstas na Constituição, como o princípio da tipicidade das autarquias locais insito no n.º 1 do artigo 236.º. Assim, à parte as pessoas coletivas públicas primárias, que encontram na Constituição o seu fundamento direto – as regiões autónomas, porque instituídas pela própria Constituição, estando o legislador ordinário proibido de constituir outras para além daquelas, e as autarquias locais, porque sujeitas a uma tipicidade quanto à sua categoria, independentemente do número de autarquias locais que possam eventualmente existir –, permite-se que o Estado, no exercício dos seus poderes legislativos, possa habilitar a constituição (e constituir) pessoas coletivas públicas do tipo que entender ser adequado à prossecução de um determinado fim de interesse público.

ii) a integração de uma pessoa coletiva pública nesta categoria dependerá sempre, em primeira linha, da sua contiguidade territorial, uma vez que se justifica pelas características específicas da população e território de uma grande área urbana ou de uma ilha, nos termos do n.º 3 do artigo 236.º da Constituição⁶⁰. Trata-se de um requisito pouco apertado, que transfere para o legislador ordinário uma ampla margem de conformação, imprescindível para a flexibilidade que a adequação de uma forma de cooperação e de colaboração institucionalizada a uma determinada realidade implica. Aliás, só assim se percebe a configuração das áreas metropolitanas como pessoas coletivas públicas de fins múltiplos. Quanto ao demais, a integração nesta categoria faz-se pela negativa, isto é, por exclusão de partes, sobretudo com referência aos conceitos de autarquia local e de associação ou federação de municípios.

Uma vez excluída a sua integração nas categorias de “associação de municípios” e de “autarquia local”, as áreas metropolitanas configuram-se assim como “outras formas de organização autárquica”, nos termos do n.º 3 do artigo 236.º da Constituição, tratando-se de pessoas coletivas públicas de substrato associativo, constituídas por lei, com vista à prossecução conjunta das atribuições dos municípios abrangidos pelo território da respetiva área, a que se juntam as atribuições próprias que não se encontram nas esferas dos seus associados.

⁶⁰ Na revisão constitucional de 1982 a fórmula “áreas metropolitanas” foi substituída por “grandes áreas urbanas”.

As áreas metropolitanas constituem, por se tratarem de uma associação pública, dirigida à prossecução dos interesses próprios da base associativa, uma forma de descentralização político-administrativa. Neste sentido, as áreas metropolitanas são dotadas de autogoverno, isto é, são governadas autonomamente pelos seus órgãos, cujos titulares são eleitos pelos órgãos municipais ou compostos pelos titulares de órgãos municipais, respondendo perante os seus associados, sem sujeição a qualquer forma de controlo exterior de mérito.

A tutela a que estão sujeitas é uma tutela de mera legalidade, nos termos dos artigos 199.º, alínea d), da Constituição, 64.º da Lei n.º 75/2013 e 1.º da Lei n.º 27/96, de 31 de agosto⁶¹. Aliás, a Lei n.º 27/06, que aprova o regime jurídico da tutela administrativa, inclui, no seu âmbito de aplicação, as autarquias locais e as entidades a elas equiparadas, sendo estas, nos termos da lei, as áreas metropolitanas, as assembleias distritais e as associações de municípios de direito público, o que permite ao Estado aprovar ou autorizar os atos da área metropolitana (tutela integrativa) ou até mesmo anular esses mesmos atos (tutela de anulação). Por se tratar de uma tutela de mera legalidade, a revogação está fora de questão⁶².

Integram assim a Administração autónoma, beneficiando da mesma autonomia que os seus associados. As áreas metropolitanas agrupam num ente personificado e, portanto, num centro autónomo de imputação de direitos e deveres, várias entidades diferentes, embora reconduzíveis a um mesmo tipo – o município –, elas próprias resultantes de uma forma de descentralização.

No entanto, muito embora não nos cause estranheza a sua integração na Administração autónoma territorial⁶³, por o seu território constituir o critério delimitador do seu âmbito de atividade⁶⁴, não nos parece que as áreas metropolitanas possam ser configuradas como pessoas coletivas públicas de população e de território. Apesar de se caracterizarem pela contiguidade territorial, não são integradas pelos habitantes de uma determinada circunscrição territorial, o que sempre pressuporia a eleição direta dos seus

⁶¹ Publicada no Diário da República, 1.ª Série-A, n.º 177, de 1 de agosto de 1996, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

⁶² A revogação traduz-se na extinção dos efeitos jurídicos de um ato administrativo com fundamento no mérito, conveniência ou oportunidade (cfr. n.º 1 do artigo 165.º do CPA).

⁶³ Neste sentido, qualificando as áreas metropolitanas como associações públicas de administração autónoma territorial, PEDRO COSTA GONÇALVES, “As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 1, janeiro/março, 2014, página 25.

⁶⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, vol. I, 4.ª ed., reimp., Coimbra, Almedina, 2016, página 530.

órgãos, mas por municípios. Assim sendo, os fins das áreas metropolitanas acabam por ser definidos pelos seus associados, ou, dito de outra forma, pelo tipo de pessoa coletiva pública a que eles se reconduzem.

§ 2.º Evolução histórica e modelos atuais comparados

(1) Evolução histórica

As áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa foram criadas pela Lei n.º 44/91, de 2 de agosto. O estabelecimento de formas institucionalizadas de cooperação intermunicipal é, no entanto, anterior às atuais áreas metropolitanas, tendo surgido em 1913, com a Lei n.º 88 de 7 de agosto, que permitia, no seu artigo 94.º, a celebração de acordos entre municípios com vista à prossecução de interesses comuns.

Seguiu-se o Código Administrativo de 1936/1940 que, para além de prever federações de municípios, facultativas ou obrigatórias, “para a realização de interesses comuns dos respectivos concelhos” (artigo 177.º), instituiu a federação obrigatória dos municípios de Lisboa e do Porto com os municípios limítrofes (artigo 195.º), dando forma à ideia que hoje subjaz às áreas metropolitanas. Seguiu-se, em 1981, a primeira lei das associações de municípios (Lei n.º 266/81, de 15 de setembro).

A disciplina das áreas metropolitanas e das associações de municípios, com ou sem a forma de comunidades intermunicipais, acabou por seguir caminhos paralelos, o que se compreende por se tratar de formas institucionais de relacionamento entre os municípios, que acabam por se revelar complementares – as comunidades intermunicipais tendo em vista o estabelecimento de relações de colaboração e de cooperação entre municípios que não integram uma área metropolitana e, as áreas metropolitanas, dirigindo-se à constituição de uma relação vertical de coordenação das relações horizontais (de cooperação e de colaboração) entre os municípios que as integram. À Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, sucedeu a Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, e a Lei n.º 46/2008, de 27 de setembro, entretanto revogada pela Lei n.º 75/2013, atualmente em vigor.

A constituição e a configuração e das áreas metropolitanas seguiram um percurso curioso, se pensarmos que a necessidade e a especificidade desta forma de organização radicam na particularidade da realidade que se procura organizar, o que impõe, logo à

partida, a adoção de um critério que defina a composição territorial das áreas metropolitanas, à luz de um determinado conceito-parâmetro de área metropolitana, aqui entendida como a realidade a organizar. Relacionadas com o critério a utilizar, estão as hipóteses quanto à sua aplicação: *(ii)* pelo legislador, caso em que as áreas metropolitanas são constituídas por lei, que define, logo à partida, os municípios que as integram; ou *(iii)* pelos próprios municípios, o que implica a definição legal prévia dos critérios a adotar, sob pena de se constituírem áreas metropolitanas com base em critérios distintos.

De acordo com a Lei n.º 44/91, a área metropolitana de Lisboa integrava os concelhos de Alcochete, Almada, Amadora, Azambuja, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira; e a área metropolitana do Porto os concelhos de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa do Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia. As áreas metropolitanas eram, portanto, constituídas pelo legislador, com referência a áreas urbanas com uma grande densidade populacional, com dinâmicas diversas entre o centro e a periferia, delimitando-se, também por lei, o seu âmbito territorial e, portanto, os municípios integrantes.

Já na Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, que revoga a Lei n.º 44/91, alteraram-se os critérios de identificação do substrato metropolitano, deixando-se à iniciativa dos municípios a sua constituição. As áreas metropolitanas passaram assim a ser de dois tipos – as grandes áreas metropolitanas (GAM) e as comunidades urbanas (ComUrb) –, constituídos por iniciativa dos municípios por via de escritura pública, sem necessidade de respeitar as divisões territoriais estabelecidas, designadamente as NUTS III e as NUTS II, e que se diferenciam apenas, no que se refere aos requisitos de que depende a sua constituição, pelo número de municípios e de habitantes exigido.

A sua criação dependia: *(i)* de um nexo de continuidade territorial; *(ii)* do critério demográfico do número de municípios integrantes e de habitantes (no mínimo, nove municípios, com, pelo menos, 350 000 habitantes, no caso das grandes áreas metropolitanas; e, pelo menos, três municípios com, no mínimo, 150 000 habitantes, no caso das comunidades urbanas); *(iii)* e do voto favorável das assembleias municipais, sob proposta das respetivas câmaras municipais.

A alteração, quer dos critérios de identificação do pressuposto de facto de que depende a constituição de áreas metropolitanas – o que implica uma alteração do próprio conceito-parâmetro de área metropolitana, e possibilita a constituição de áreas metropolitanas *exclusivamente* assentes em critérios demográficos –, como da sua forma

de constituição, levou a uma generalização das áreas metropolitanas. De acordo com a *Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)*, em 2006, encontravam-se constituídas, cerca de 17 áreas metropolitanas⁶⁵:

i) 7 grandes áreas metropolitanas (*Aveiro*, com 439 351 habitantes, *Algarve*, com 416 847 habitantes, *Coimbra*, com 429 567 habitantes, *Lisboa*, com 2 779 097 habitantes, *Minho*, com 801 208 habitantes, *Porto*, com 1 505 612 habitantes, e *Viseu*, com 358 101 habitantes);

ii) e 10 comunidades urbanas (de *Leiria*, da *Lezíria do Tejo*, das *Beiras*, de *Trás-os-Montes*, do *Douro*, do *Médio Tejo*, do *Oeste*, do *Tâmega*, do *Vale do Sousa*, de *Vale-e-Mar*), algumas delas (*Leiria*, *Oeste* e *Vale do Sousa*) com mais de 300 000 habitantes.

Considerando as áreas metropolitanas já existentes à data da entrada em vigor da Lei n.º 10/2003, e para as quais resultava, do artigo 39.º da Lei n.º 10/2003, o dever de promover, no prazo máximo improrrogável de um ano, a sua adaptação ao regime previsto na presente lei: a *grande área metropolitana do Porto*, constituída pelos concelhos de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia, passou, a partir de 2005, a integrar os concelhos de Arouca, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira e Trofa; e a *grande área metropolitana de Lisboa* constituída, até 2005, por 19 municípios (Alcochete, Almada, Amadora, Azambuja, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira), passou a ser integrada apenas por 18 (com cerca de 2,7 milhões de habitantes), uma vez que o município de Azambuja decidiu abandonar a *área metropolitana de Lisboa* para integrar a *comunidade urbana da Lezíria do Tejo*.

A criação das grandes áreas metropolitanas e das comunidades urbanas, por iniciativa dos municípios, verificados determinados requisitos, implicou a previsão inédita para as áreas metropolitanas (o que se explica pelo facto de o diploma anterior, bem como os que se seguiram, não deixarem a sua constituição na disponibilidade dos municípios), de um conjunto de deveres e obrigações para os municípios que optassem por integrar uma determinada área metropolitana; bem como da possibilidade de extinção por redução do número mínimo de municípios previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º (cfr. n.º 4 do artigo 5.º).

⁶⁵ Direção-Geral da Administração Local, **Portugal em números 2005**, páginas 59 a 68, disponível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt> (última consulta no dia 2 de julho de 2019).

Assim, para além da obrigação de permanência dos municípios na área metropolitana que integram por um período mínimo de 5 anos, sob pena de “perda de todos os benefícios financeiros e administrativos adquiridos por força da integração do município na respectiva área metropolitana e a impossibilidade, durante um período de dois anos, de o município em causa poder integrar áreas metropolitanas diversas daquela a que pertencia” (cfr. n.º 1 do artigo 5.º); previram-se ainda as proibições de pertença simultânea a mais de uma área metropolitana e de pertença dos municípios de uma área metropolitana a uma comunidade intermunicipal (cfr. n.ºs 6 e 7 do artigo 4.º).

O retorno ao critério de composição territorial anterior e à definição prévia, pelo legislador, dos municípios integrantes, foi mediado pela Lei n.º 46/2008, de 27 de setembro, que revogou as Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003. A Lei n.º 46/2008 converteu as comunidades urbanas e as comunidades intermunicipais de fins gerais em comunidades intermunicipais, correspondentes às unidades territoriais definidas com base nas NUTS III, e restaurou as tradicionais áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, que voltaram a ser constituídas por lei (embora sem dependência da aprovação prevista na Lei n.º 44/91), assentando num âmbito territorial previamente definido.

As áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa passam assim a ser obrigatoriamente integradas pelos municípios abrangidos pelas NUTS III do Grande Porto e de Entre Douro e Vouga, e da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, respetivamente (cfr. n.º 1 do artigo 1.º), opção mantida na Lei n.º 75/2013, atualmente em vigor. Ora, esta recondução do critério da composição territorial das áreas metropolitanas ao critério de definição das NUTS III, apenas aparentemente constitui uma solução de rutura com o critério demográfico anterior, acabando, embora, em menor medida, por conduzir a uma desvalorização das especificidades da área metropolitana como realidade a organizar, por duas ordens de razão:

i) em primeiro lugar, porque o critério que define as NUTS é, também ele, essencialmente (embora não exclusivamente) demográfico, uma vez que o critério de classificação é determinado com base nos limiares demográficos (mínimos e máximos) previstos no Regulamento (CE) n.º 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), com a redação introduzida pelo Regulamento (UE) n.º 868/2014, da Comissão, de 8 de agosto de 2014. De acordo com o artigo 3.º do Regulamento, as NUTS III têm um número mínimo de 150.000 habitantes e máximo de 800.000 (cfr. artigo 3.º). Não obstante, de acordo com a Resolução do Conselho de

Ministros n.º 34/86, que instituiu pela primeira vez a NUTS em Portugal, “a nomenclatura das unidades territoriais para fins estatísticos é constituída por três níveis de agregação para unidades territoriais (níveis I, II e III), cuja fixação concreta em cada Estado membro corresponde, quer a características específicas nacionais, quer às condicionantes e objectivos espaciais das políticas nacionais de desenvolvimento regional”. No caso das NUTS III (que servem de base às áreas metropolitanas e às comunidades intermunicipais), “teve-se em vista conseguir unidades cuja dimensão espacial e demográfica não apresentasse grande desproporção entre si e, simultaneamente, que procurassem conciliar, na medida do possível, os requisitos enunciados com a identidade de características dos respectivos territórios, com a problemática do desenvolvimento económico-social, e com a vigente circunscrição dos agrupamentos de municípios ou de áreas de planeamento sub-regional”⁶⁶.

ii) Em segundo lugar, porque as NUTS III também servem de base para a definição das comunidades intermunicipais que, à partida, respeitam a uma realidade distinta daquela que as áreas metropolitanas pretendem organizar.

Por outro lado, uma das particularidades da configuração legal das áreas metropolitanas, na Lei n.º 44/91⁶⁷ e na Lei n.º 10/2003, de 13 de maio⁶⁸, passava pela falta

⁶⁶ A *Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos* – NUTS – foi criada pelo EUROSTAT conjuntamente com os Institutos Nacionais de Estatística dos diferentes países da União Europeia (UE) para efeitos de análise estatística de dados, e instituída em Portugal pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86, publicada em Diário da República n.º 102/1986, 1.ª Série, de 5 de maio de 1986. Esta Resolução do Conselho de Ministros foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro, sucessivamente alterado, com a última alteração introduzida pela Lei n.º 21/2010, de 23 de agosto. Um dos diplomas que o alterou – o Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de novembro –, definiu os limites territoriais que viriam a ser adotados no Regulamento (CE) n.º 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), com a redação introduzida pelo Regulamento (UE) n.º 868/2014, da Comissão, de 8 de agosto de 2014. Com a publicação do Regulamento (CE) n.º 1059/2003, o enquadramento das NUTS e respetivas alterações passou a ser de natureza comunitária, o que quer dizer que os Estados-membros passaram a estar sujeitos um dever de informação junto da Comissão quanto às alterações às NUTS, impondo-se, no caso de alteração das classificações, uma alteração do próprio regulamento (cfr. artigo 5.º).

⁶⁷ Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 44/91, “As áreas metropolitanas têm as seguintes atribuições: a) Assegurar a articulação dos investimentos municipais que tenham âmbito supramunicipal; b) Assegurar a conveniente articulação de serviços de âmbito supramunicipal, nomeadamente nos sectores dos transportes colectivos, urbanos e suburbanos e das vias de comunicação de âmbito metropolitano; c) Assegurar a articulação da actividade dos municípios e do Estado nos domínios das infra-estruturas de saneamento básico, de abastecimento público, da protecção do ambiente e recursos naturais, dos espaços verdes e da protecção civil; d) Acompanhar a elaboração dos planos de ordenamento do território no âmbito municipal ou metropolitano, bem como a sua execução; e) Dar parecer sobre os investimentos da Administração central das respectivas áreas, bem como dos que sejam financiados pela Comunidade Económica Europeia; f) Organizar e manter em funcionamento serviços técnicos próprios; g) Outras atribuições que sejam transferidas da Administração central ou delegadas pelos municípios nas respectivas áreas metropolitanas”.

⁶⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º, “Sem prejuízo das atribuições transferidas pela Administração central e pelos municípios, as áreas metropolitanas são criadas para a prossecução dos seguintes fins públicos: a) Articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal; b) Coordenação de actuações entre

de definição legal de atribuições próprias e específicas, distintas das dos associados, que, a existir, resultariam apenas de transferências do Estado e dos municípios, reconduzindo-se as suas funções à articulação e acompanhamento das atribuições dos municípios, dando forma a uma espécie de recentralização ao nível da execução de determinadas tarefas⁶⁹. Neste sentido, é visível o alargamento das atribuições das áreas metropolitanas da Lei n.º 44/91 (cfr. artigo 4.º), para a Lei n.º 10/2003 (cfr. artigo 6.º), continuado nos diplomas que se seguiram, devidamente acompanhado da ampliação das competências dos seus órgãos e das fontes de financiamento, que passaram a integrar os financiamentos comunitários e as transferências contratualizadas com a Administração central e com outras entidades públicas ou privadas.

Na Lei n.º 46/2008, à função de articulação das atuações dos municípios e às atribuições a delegar posteriormente pelo Estado e pelos municípios, somaram-se, quer as funções de articulação das atuações entre os municípios e a Administração Central, quer um conjunto de atribuições próprias previstas na lei, referentes à (i) participação na elaboração de uma estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental e na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano, e à (ii) participação em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos⁷⁰.

os municípios e os serviços da Administração central, nas seguintes áreas: 1) Infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público; 2) Saúde; 3) Educação; 4) Ambiente, conservação da natureza e recursos naturais; 5) Segurança e protecção civil; 6) Acessibilidades e transportes; 7) Equipamentos de utilização colectiva; 8) Apoio ao turismo e à cultura; 9) Apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer; c) Planeamento e gestão estratégica, económica e social; d) Gestão territorial na área dos municípios integrantes”.

⁶⁹ Chamando à atenção para o facto de esta espécie de associativismo não implicar “qualquer “transferência” de novas atribuições do Estado, mas uma forma cooperativa na execução das atribuições já antes “devolvidas” pelo Estado, Cfr. HONG CHENG LEONG, “Associações Públicas na organização administrativa: uma revisitação”, in *Organização Administrativa: novos actores, novos modelos* (coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), vol. I, Lisboa, AAFDL, 2018, página 541.

⁷⁰ Os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º dispõem o seguinte: “1 - As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto destinam-se à prossecução dos seguintes fins públicos: a) Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana; b) Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; c) Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano; d) Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN); e) Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano; f) Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos; g) Planear a actuação de entidades públicas de carácter metropolitano. 2 - Cabe igualmente às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da Administração central nas seguintes áreas: a) Redes de abastecimento público, infra-estruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; b) Rede de equipamentos de saúde; c) Rede educativa e de formação profissional; d) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; e) Segurança e protecção civil; f) Mobilidade e transportes; g) Redes de equipamentos públicos; h) Promoção do desenvolvimento económico e social; i) Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer”.

A tendência para o alargamento das atribuições das áreas metropolitanas manteve-se (e intensificou-se) com a Lei n.º 75/2013, atualmente em vigor, a qual prevê nos artigos 111.º e seguintes, o regime jurídico das transferências que se venham a efetuar, concretizadas na Lei n.º 50/2018, e no pacote de diplomas setoriais que visam a transferência de atribuições em áreas específicas, ficando a sua concretização efetiva, para os anos de 2019 e 2020, dependente do acordo prévio dos municípios que integram a área metropolitana respetiva.

O facto de as áreas metropolitanas articularem, para além da ação dos municípios, as atuações destes com a da Administração Central, aproxima as áreas metropolitanas do papel que se espera que as regiões administrativas desempenhem. Como veremos, a alteração da sua configuração legal é, na circunstância de constituição de regiões administrativas, inevitável.

A estrutura orgânica das áreas metropolitanas tem-se mantido essencialmente a mesma no que se refere tipo de órgãos que integra, pese embora algumas diferenças quanto à sua composição e competências.

De acordo com a Lei n.º 44/91, são órgãos da área metropolitana:

i) um órgão deliberativo – a assembleia metropolitana –, constituído por membros eleitos pelas assembleias municipais dos municípios associados, através de um colégio eleitoral integrado pelo conjunto dos membros das assembleias municipais, designados por eleição direta, atribuindo-se os mandatos segundo o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de *Hondt*;

ii) um órgão executivo – a junta metropolitana –, constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que elegem entre si um presidente e os vice-presidentes, assegurando por esta via a sua representatividade, podendo criar ainda, para gestão dos assuntos correntes, uma comissão permanente composta pelo presidente e pelos vice-presidentes; e

iii) um órgão consultivo – o conselho metropolitano –, composto (numa solução pouco compatível com a autonomia, constitucionalmente garantida, deste tipo de associação pública), pelo presidente da comissão de coordenação regional (CCDR) respetiva, pelos membros da junta metropolitana e pelos representantes dos serviços e organismos públicos cuja ação interfira nas atribuições da área metropolitana, sendo

presidido anualmente, em regime de rotatividade, pelo presidente da CCDR respetiva e pelo presidente da junta metropolitana. O conselho podia ainda promover a participação nas suas reuniões de representantes dos interesses sociais, económicos e culturais, sem direito de voto.

Esta estrutura foi, no essencial, mantida na Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, que não previa, no entanto, a constituição de uma comissão permanente.

Com a Lei n.º 46/2008, de 27 de setembro:

i) à Junta Metropolitana e à Assembleia Metropolitana acresce um novo órgão executivo colegial – a Comissão Executiva Metropolitana –, ao qual compete executar as deliberações da Assembleia sob a orientação genérica da Junta (cfr. n.º 1 do artigo 16.º), e cujos membros, entre três e cinco, são designados pela Assembleia Metropolitana, sob proposta da Junta Metropolitana (cfr. artigos 5.º, n.º 2 e 11.º, alíneas g) e h)), não podendo ser integrada por presidentes da câmara ou vereadores em exercício de funções;

ii) o Conselho Consultivo passa a ser um órgão facultativo, integrado apenas por representantes dos serviços públicos regionais, bem como por representantes dos interesses económicos, sociais e culturais da sua área de intervenção, agora permanentemente e com direito de voto.

As áreas metropolitanas têm património e finanças próprios que servem a atividade desempenhada, não tendo ocorrido uma grande diversificação dos seus recursos financeiros ou a previsão de novos recursos que diminuam significativamente a dependência face às transferências do Estado e dos municípios que as integram (cfr. artigo 5.º da Lei n.º 44/91 e artigo 7.º da Lei n.º 10/2003).

Destaca-se, no entanto, a introdução, com a Lei n.º 10/2003: *(i)* dos montantes de financiamento comunitário (cfr. alínea e) do n.º 3 do artigo 7.º); *(ii)* da limitação das despesas das áreas metropolitanas aos encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhes estão confiadas, bem como aos resultantes da manutenção e do funcionamento dos seus órgãos e serviços, sendo-lhes vedado proceder a transferências financeiras para os municípios ou, por qualquer forma ou meio, apoiar investimentos de interesse estritamente municipal (cfr. n.ºs 4 e 5 do artigo 7.º); *(iii)* da possibilidade de contraírem empréstimos a curto, médio e longo prazo, junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, nos mesmos termos dos municípios, relevando os empréstimos contraídos para os limites da capacidade de endividamento dos municípios integrantes, de acordo com um critério de proporcionalidade em razão da capacidade

legalmente definida para cada um deles, salvo quando se destinem a financiar projetos e obras transferidas da Administração central (cfr. artigo 8.º).

Estas limitações foram mantidas e densificadas nos diplomas que se seguiram, aliadas à previsão de novos mecanismos de controlo e de garantia da transparência.

Assim, na Lei n.º 46/2008, destaca-se: (i) a limitação da transferência do Orçamento do Estado para funcionamento corrente ao correspondente a 1 % do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) corrente dos municípios da área metropolitana, com um limite anual máximo de variação de 5 %; (ii) a subordinação da contabilidade das áreas metropolitanas ao Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) (cfr. artigo 23.º); (iii) sujeição das suas contas à apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas (cfr. artigo 24.º); (iv) a previsão de responsabilidade subsidiária dos municípios pelo pagamento das dívidas contraídas pelas associações de municípios que integram, na proporção da população residente em cada um dos municípios integrantes; (v) a proibição de celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo; (vi) e a proibição de cedência de créditos não vencidos (cfr. artigo 22.º).

Por outro lado, prevê-se a possibilidade de a área metropolitana beneficiar dos sistemas e programas específicos de apoio financeiro aos municípios, legalmente previstos, nomeadamente, no quadro da cooperação técnica e financeira entre o Estado e as autarquias locais e das isenções fiscais previstas na lei para as autarquias locais (cfr. artigos 23.º e 28.º).

Em extrema síntese, da análise aos diplomas que antecederam o regime atualmente em vigor, previsto na Lei n.º 75/2013, é possível retirar as seguintes conclusões, a integrar mais à frente na síntese conclusiva deste capítulo:

a) Cedo se percebeu da necessidade de previsão de uma forma de organização própria da realidade metropolitana, o que pressupõe: (i) o reconhecimento de problemas específicos que justificam um modelo de gestão distinto do adotado para as demais áreas urbanas; (ii) e a insuficiência ou desadequação das demais formas de organização existentes. É também em função desta especificidade que são definidas as atribuições e as competências da forma de organização institucional que vier a ser adotada, no caso, a área metropolitana.

b) Pese embora alguns desvios, sobretudo por ocasião da Lei n.º 10/2003, a opção de organização para a realidade metropolitana, passou sempre pela constituição de áreas

metropolitanas, como fórmula única de organização, com preclusão de todas as outras, que tenha a sua atividade delimitada pelo território.

c) No entanto, denota-se a falta de clareza quanto ao critério de composição territorial adotado e, portanto, a desconsideração, em maior ou menor medida, das mesmas especificidades que levaram à previsão de uma forma de organização distinta face às comunidades intermunicipais. Sendo certo que o critério adotado na Lei n.º 10/2003, assentou na descaracterização da realidade metropolitana e, portanto, desta forma de organização, aproximando-a das comunidades intermunicipais, ao fazer depender a constituição das grandes áreas metropolitanas e das comunidades urbanas, do número de municípios e de habitantes; a verdade é que as leis que se seguiram não deixam de atender sobretudo (embora não exclusivamente) a um critério demográfico. A remissão da Lei n.º 46/2008 (acompanhada pelo regime atualmente em vigor) para a NUTS III, traduz a utilização de um critério que procura articular os limiares demográficos do Regulamento (CE) n.º 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003⁷¹, “com a identidade de características dos respectivos territórios, com a problemática do desenvolvimento económico-social, e com a vigente circunscrição dos agrupamentos de municípios ou de áreas de planeamento sub-regional” (cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86 e Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro);

d) Quanto ao modo de constituição das áreas metropolitanas, a tendência, apenas interrompida pela Lei n.º 10/2003, tem passado pela constituição por lei, definindo-se, também por lei, os municípios que as integram, independentemente da sua vontade.

e) Apesar de nenhum dos órgãos da área metropolitana ser eleito diretamente, o que se revelaria constitucionalmente inadmissível, sempre foi assegurada a sua representatividade, seja por via da eleição indireta do órgão deliberativo, seja através da composição do órgão executivo por todos os presidentes da câmara dos municípios integrantes. Já a presença de órgãos ou funcionários do Estado no órgão consultivo das áreas metropolitanas, que chegou, na Lei n.º 44/91, a ser presidido pelo presidente da CCDR respetiva, é pouco compatível com a sua natureza de associação pública. De facto, tratando-se as áreas metropolitanas de associações públicas e, portanto, de uma forma de Administração autónoma, sujeita a uma tutela de mera legalidade, a intromissão da administração direta, por via da composição de um dos seus órgãos e à margem da vontade dos seus associados, pese embora a sua função meramente consultiva, constitui

⁷¹ Relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), com a redação introduzida pelo Regulamento (UE) n.º 868/2014, da Comissão, de 8 de agosto de 2014.

uma entorse à configuração constitucional da Administração autónoma e das associações públicas.

(2) Os modelos de gestão da área metropolitana no Direito comparado

A constituição de pessoas coletivas públicas de carácter associativo e de âmbito territorial, que integram os municípios do Porto e de Lisboa e os municípios limítrofes – o sistema de associação obrigatória de municípios que terão de cooperar para a resolução dos seus problemas comuns, a que se refere FREITAS DO AMARAL⁷² – é, no entanto, apenas uma das “receitas” jurídicas possíveis⁷³.

Sistematizando o esforço de Direito comparado, as principais formas de organização e de gestão das áreas metropolitanas podem ser organizadas de acordo com os seguintes modelos, a que correspondem formas mais ou menos intensas de relacionamento:

i) o modelo da Cidade-Estado, caso em que a área metropolitana constituiu um Estado federado ou uma Cidade-regional, podendo, neste caso, tomar a forma de região político-administrativa ou de região administrativa. É o caso, na Alemanha, das cidades de Berlim, Hamburgo e Berna; na Áustria, da cidade de Viena; na Bélgica, da cidade de Bruxelas; e, em Espanha, da cidade de Madrid;

ii) o modelo de governo metropolitano eleito diretamente. É o caso das metrópoles francesas;

iii) o modelo de cooperação/colaboração/coordenação intermunicipal que toma a forma de pessoa coletiva pública associativa, em que os associados são os municípios, sem que haja, no entanto, eleição direta, e que poderá ser uma associação de carácter obrigatório ou voluntário. É o caso de Espanha;

iv) as agências funcionais de escala metropolitana como, na Grã-Bretanha, as *joint committees* (por exemplo, a *Greater Manchester Combined Authority*, que resultou do desenvolvimento da *Association of Greater Manchester Authorities*).

Vejamos, com mais atenção, os casos da Espanha, da França, da Itália e da Alemanha.

⁷² Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, vol. I, 4.^a ed., reimp., Coimbra, Almedina, 2016, página 527.

⁷³ Cfr. BRUNO CAVALLLO, **Teoria e Prassi della Pubblica Organizzazione**, Milano, Giuffrè Editore, 2005, página 333.

a) *Espanha*

Este país é definido como um Estado unitário regional, organizado territorialmente, nos termos do artigo 137.º da Constituição Espanhola de 1978, em comunidades autónomas e em entidades territoriais locais.

As comunidades autónomas (ou regiões autónomas, na terminologia portuguesa), são o resultado da distribuição territorial do poder político do Estado, sendo dotadas de um Parlamento com competência legislativa por via do qual é expressa a vontade política da Comunidade nas matérias em que, nos termos da Constituição e dos Estatutos, a Comunidade tem autonomia política. Ao serviço da Comunidade Autónoma está a Administração Autónoma, constituída por órgãos que integram uma estrutura hierárquica dirigida pelo governo da comunidade e cujo presidente é investido pelo Parlamento.

As entidades territoriais locais são, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Lei 7/1985, de 2 de abril (*Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*), as províncias, os municípios e, ainda, as ilhas nos arquipélagos balnear e canário.

A Constituição Espanhola de 1978 consagra a província como uma entidade local de natureza associativa composta por municípios (cfr. n.º 1 do artigo 141.º), prevendo, no entanto, no n.º 3 do artigo 142.º, a constituição de *outras* associações de municípios – é o caso da comarca. Nos termos do artigo 31.º da Lei n.º 7/1985, a província tem personalidade jurídica própria, distinta da dos seus associados, e capacidade para a prossecução dos seus fins. Os seus objetivos específicos passam por garantir “os princípios da solidariedade e do equilíbrio intermunicipal, no quadro da política económica e social e, em particular: a) Garantir a prestação integral e adequada em todo o território provincial dos serviços municipais de concorrência; b) Participar na coordenação da Administração local com a da Comunidade Autónoma e a do Estado”.

Já o município constitui a entidade local básica da organização territorial do país, exercendo as suas competências por referência a um determinado território (cfr. artigos 11.º e 12.º da Lei 7/1985).

Às entidades territoriais locais acrescem as seguintes entidades locais (cfr. artigo 3.º, n.º 2 da Lei 7/1985): as comarcas, as áreas metropolitanas e as “mancomunidades” de municípios. Além desta, pode haver outras formas de associação de entidades como, por exemplo, os consórcios.

Partindo da distinção, prevista no *Livro Branco para a Reforma do Governo Local em Espanha de 2005*⁷⁴, entre “asociación” de municípios e “agrupación” de municípios, a primeira configura-se como uma fórmula organizativa de caráter voluntário, cujo fundamento assenta no exercício da liberdade de associação das entidades que as integram, e a segunda como uma forma de organização imposta pela Comunidade Autónoma, concebida como um limite à autonomia local, justificado por razões de interesse geral e de dimensão supramunicipal. Neste sentido, as “mancomunidades” e os consórcios configuram-se como “asociaciones de municipios” e as comarcas e as áreas metropolitanas como “agrupaciones de municipios”.

As áreas metropolitanas são entidades locais integradas pelos municípios de grandes aglomerações urbanas, com fortes dinâmicas económicas e sociais entre si, que exigem o planeamento e a coordenação conjunta de certos serviços e obras. São, assim, concebidas como uma fórmula organizativa específica, dotada de personalidade jurídica, criada pelo legislador para resolver os problemas próprios da realidade metropolitana, sem que, no entanto, esteja expressamente consagrada na Constituição Espanhola de 1978, à semelhança do que acontece na Constituição da República Portuguesa, e ao contrário do exemplo italiano.

Não obstante, a doutrina tem entendido que as áreas metropolitanas encontram o seu fundamento constitucional nos artigos 141.º, n.º 3, e 152.º, n.º 3, da Constituição Espanhola de 1978 que, respetivamente, preveem a possibilidade de se criarem agrupamentos de municípios diferentes da província, e de se estabelecerem, nos estatutos, circunscrições territoriais próprias, que gozam de plena personalidade jurídica.

A área metropolitana não é uma entidade local territorial constitucionalmente necessária (como, aliás, também não o é em Portugal), cabendo às Comunidades Autónomas, nos termos do artigo 43.º da Lei n.º 7/1985, criar, modificar e extinguir, por lei formal, as áreas metropolitanas, assim como definir: as suas competências; os órgãos de governo e administração, nos quais estarão representados todos os Municípios integrados na área; o regime económico e de funcionamento que garantirá a participação de todos os municípios no processo de tomada de decisão e uma distribuição justa dos encargos entre eles; e os serviços e obras de provisão ou realização metropolitana e o correspondente procedimento para a sua execução.

⁷⁴ Disponível em <http://www.unizar.es/berlatre/documentos/Librolocaljul2005.pdf>, página 77 e seguintes (última consulta no dia 8 de maio de 2019).

Deste modo, e muito embora as áreas metropolitanas tenham um regime legal básico definido pelo legislador estatal, o regime definido pelo legislador autonómico acaba por ser bastante detalhado, tornando-as menos flexíveis, o que se prende com o facto de constituírem uma manifestação da liberdade de organização da Comunidade Autónoma e não dos municípios que as integram.

Assim, as áreas metropolitanas podem ter uma de duas configurações legais: tomar a forma de (i) administração pública territorial de fins múltiplos ou gerais, caso em que resultam do exercício das competências de organização territorial por parte da Comunidade Autónoma, por haver a distribuição do poder público no território autonómico; ou de (ii) administração pública institucional de fins específicos, com competências que são apenas as necessárias para a prossecução desses fins. Só quando se opte por configurar a área metropolitana como uma administração pública de tipo territorial ou geral é que esta se poderá qualificar como uma forma de governo local intermédio.

A título de exemplo, a área metropolitana de Barcelona, na configuração que lhe é dada pela Lei n.º 31/2010, de 3 de agosto, é um “ente local supramunicipal de carácter territorial” (cfr. n.º 2 do artigo 1.º). Já as entidades constituídas, na área metropolitana de Valência, para a prestação de determinados serviços públicos metropolitanos, são entidades metropolitanas setoriais ou funcionais (é o caso da *Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos de Valencia* e da *Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos de Valencia*, criadas pela Lei n.º 2/2001, de 11 de maio).

No entanto, como assinala FRANCISCO TOSCANO GIL, pode ocorrer que a uma realidade metropolitana não corresponda uma área metropolitana como entidade local, nos termos do artigo 43.º da Lei n.º 7/1985, o que acabou por ser o habitual em Espanha, uma vez que, contadas algumas exceções – como as das áreas metropolitanas de Valência e de Barcelona –, a técnica da área metropolitana não tem sido muito usada neste país, o que significa que são adotadas outras soluções jurídicas para os problemas próprios do fenómeno metropolitano, tais como as “mancomunidades” de municípios e os consórcios locais, dirigidos à resolução setorial de determinados problemas metropolitanos, sobretudo em matéria de gestão de resíduos sólidos urbanos e de abastecimento de água, e em matéria de transportes⁷⁵.

⁷⁵ FRANCISCO TOSCANO GIL, “La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía”, in *REALA*, n.º 312, janeiro-abril, 2010, página 105 e seguintes.

O fracasso da área metropolitana em Espanha, tal como anunciado por alguns autores, terá ficado a dever-se ao facto de se tratar de uma forma de coordenação (vertical) dos municípios integrantes, à falta de carácter voluntário e aos problemas de representatividade dos municípios que as integram, pese embora as garantias previstas na lei. Em Espanha tem-se admitido, nesse sentido, a adoção de fórmulas organizativas distintas da área metropolitana como entidade local, para resolver os problemas da área metropolitana como realidade fática: foram assim, em alternativa, constituídas “mancomunidades” e consórcios locais (veja-se o caso da Andaluzia), ou foram as funções metropolitanas assumidas – através da celebração de contratos interadministrativos –, pelo nível local supramunicipal (a província, a ilha ou a comarca), ou pelo nível autonómico, como acontece com a área metropolitana de Madrid⁷⁶.

b) França

O Estado francês é unitário e regional. O seu território é composto por 18 regiões administrativas: 13 metropolitanas (França continental) e 5 regiões ultramarinas.

O recurso a formas de cooperação intermunicipal tem uma particular relevância – considerado o elevado número de municípios (38 000, que correspondem a quase metade dos municípios dos países que integram a União Europeia, sendo que cerca de 28 000 têm menos de 1 000 habitantes⁷⁷), e tem vindo a ser, ao longo das várias reformas (em especial, as de 2010, 2014 e 2015), fortemente incentivado.

Nos termos do Código Geral das Comunidades Territoriais⁷⁸, que dedica a sua parte V à cooperação local, fundada na livre vontade dos municípios, no sentido da elaboração de projetos comuns a desenvolver segundo parâmetros de solidariedade (cfr. artigo L5210-1), a categoria de Estabelecimento Público de Cooperação Intermunicipal (*Établissement public de coopération intercommunale* (EPCI)) surge configurada como uma espécie dentro do género mais amplo dos estabelecimentos públicos territoriais, constituindo um nível intermédio de administração entre o município e o departamento.

⁷⁶ FRANCISCO TOSCANO GIL, “La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía”, ob. cit., páginas 118 e 119.

⁷⁷ JAVIER TAJADURA TEJADA, “Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia: la necesaria simplificación del «milhojas territorial»”, in *Crisis Económica y reforma de las Administraciones públicas. Un estudio comparado*, Madrid, 2017, INAP, página 262.

⁷⁸ Disponível em:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000037739105&idSectionTA=LEGISCTA000006164726&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20190512> > (última consulta no dia 7 de maio de 2019).

A reforma territorial levada a cabo pela Lei de 16 de dezembro de 2010 tornou obrigatória a pertença a um EPCI, a partir de 1 de julho de 2013. A 1 de janeiro de 2016, 99,9% dos municípios franceses pertenciam a um EPCI⁷⁹.

Os EPCIs são pessoas coletivas públicas que associam vários municípios territorialmente contíguos, podendo tomar a forma de: sindicatos de municípios (*syndicats de communes*), comunidades de municípios (*communautés de communes*), comunidades urbanas (*communautés urbaines*), comunidades de aglomeração (*communautés d'agglomération*), e metrópoles (*métropoles*). Estes tipos de EPCIs distinguem-se entre si:

- i) pelas atribuições e competências;
- ii) pelo número de habitantes que englobam;
- iii) e pelo facto de disporem ou não de receitas fiscais próprias.

Têm receitas fiscais próprias as comunidades urbanas e as metrópoles, incluindo a metrópole da Grande Paris, da cidade de Aix-Marseille-Provence e da cidade de Lyon, as comunidades de aglomeração, e as comunidades de municípios (cfr. artigo L5211-28 do Código Geral).

Esta diferenciação entre os EPCIs com fiscalidade própria e sem fiscalidade própria tem relevância, designadamente, no que se refere à sua estrutura orgânica, uma vez que as metrópoles, as comunidades de aglomeração, as comunidades urbanas e as comunidades de municípios, são administradas por um órgão deliberativo composto por membros eleitos por sufrágio universal e direto dos cidadãos (cfr. artigo L5211-6 do Código Geral), e as outras – no caso, os sindicatos de municípios –, não.

A eleição tem lugar por ocasião das eleições municipais. A democratização das assembleias deliberativas dos EPCIs resultou da reforma territorial de 2010, tendo sido implementada pela lei eleitoral de 17 de maio de 2013, que entrou em vigor antes das eleições municipais de março de 2014. Nos termos do artigo L273-9-I do Código Eleitoral, nos municípios com menos de 1.000 habitantes, os candidatos à assembleia deliberativa dos EPCIs são os membros do conselho municipal, e, nos municípios com mais de 1.000 habitantes, é apresentada uma lista diferente.

Nos termos do artigo L5211-5 do Código Geral, o âmbito territorial do EPCI pode ser fixado por despacho do representante do Estado no departamento quando os

⁷⁹ JAVIER TAJADURA TEJADA, “Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia: la necesaria simplificación del «milhojas territorial»”, in *Crisis Económica y reforma de las Administraciones publicas. Un estudio comparado*, Madrid, INAP, 2017, página 286.

municípios integrantes façam parte do mesmo departamento, ou, assim não sendo, por despacho conjunto dos representantes do Estado nos departamentos em causa.

A partir da notificação deste decreto, o conselho municipal de cada município interessado tem um prazo de três meses para decidir sobre o projeto de perímetro e sobre os estatutos da nova instituição pública de cooperação intercomunitária. Na falta de deliberação dentro deste prazo, é o mesmo considerado favorável.

O perímetro da instituição pública de cooperação intermunicipal com tributação própria não pode ser idêntico ao de um departamento.

A metrópole foi criada pela Lei n.º 2010-1563, de 16 de dezembro de 2010, modificada pela Lei 014-58, de 27 de janeiro de 2014, com vista à resolução dos problemas de administração das grandes cidades sujeitas a diferentes níveis de organização territorial (municipal, departamental e regional), o que constituía uma dificuldade na definição de uma estratégia e de um plano comuns. As metrópoles são pessoas coletivas públicas de cooperação intermunicipal constituídas para prosseguirem os objetivos específicos de desenvolvimento económico, ecológico, educativo, cultural e social do seu território, a fim de melhorar a sua coesão e competitividade e contribuir para um desenvolvimento sustentável e solidário do território regional.

A metrópole distingue-se dos demais EPCI por se encontrar investida de um conjunto de competências departamentais e regionais, procurando substituir-se aos municípios e aos departamentos nos limites do seu território. Por outro lado, funciona como uma forma de organização alternativa às comunidades urbanas e às comunidades de aglomeração, também pensadas para zonas de grande concentração populacional, sendo possível distinguir-se entre as metrópoles que resultam de uma transformação direta das comunidades urbanas, as que resultam de uma transformação direta das comunidades de aglomeração e aquelas que têm um estatuto específico, como as metrópoles de Grand-Paris, de Aix-Marseille-Provence e de Lyon.

A Lei 014-58 de 27 de janeiro de 2014 criou as metrópoles de Bordéus, Lille, Grenoble, Nantes, Niza, Rennes, Rouen, Estrasburgo e Toulouse, admitindo-se a criação de outras, por iniciativa dos municípios interessados, desde que tenham no seu conjunto mais do que 400 000 habitantes. Nos termos do artigo L5211-5 do Código Geral, a metrópole, à semelhança dos demais EPCIs, é criada por decreto do(s) representante(s) do Estado no(s) departamento(s) em causa, após acordo dos conselhos municipais dos municípios interessados. Esse acordo deve ser expresso por, pelo menos, dois terços dos conselhos municipais dos municípios envolvidos, representando mais de metade da

população total desses municípios ou, por, pelo menos, metade dos conselhos municipais dos municípios que representem dois terços da população. Esta maioria deve necessariamente incluir, para a criação da metrópole, a câmara municipal do município cuja população é a mais numerosa, quando seja superior a um quarto da população total em causa.

A partir da notificação deste decreto, o conselho municipal de cada município interessado tem um prazo de três meses para decidir sobre o projeto de perímetro e sobre os estatutos da nova instituição pública de cooperação intermunicipal, considerando-se a decisão favorável, na falta de deliberação dentro deste prazo.

As competências da metrópole são as definidas no artigo L5217-2 do Código Geral. As metrópoles recebem obrigatoriamente dos municípios integrantes as competências em matéria económica e de ordenamento do território, urbanismo e meio ambiente; e, por acordo, recebem ainda competências do departamento (quanto a ajudas sociais, alojamento, escolas, turismo e estradas), da região (escolas secundárias, e desenvolvimento económico), e do Estado (habitação, infraestruturas e ensino universitário).

A conferência metropolitana é um órgão de coordenação entre a metrópole e os municípios integrantes, para debate dos assuntos de interesse metropolitano ou com vista à articulação da atividade a desempenhar pelo município. É presidida pelo presidente do conselho de desenvolvimento, compreende os perfeitos dos municípios (cfr. artigo L5217-8) e reúne pelo menos duas vezes por ano, por iniciativa do presidente do conselho metropolitano ou a pedido da maioria dos seus membros.

Em janeiro de 2018, a França contabilizava 22 metrópoles: Aix-Marseille-Provence, Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble-Alpes, Lille, Lyon, Metz, Montpellier-Méditerranée, Nancy, Nantes, Nice-Côte d’Azur, Orléans, Paris, Rennes, Rouen-Normandie, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse e Tours⁸⁰.

Denota-se, assim, e desde a sua criação em 2014, uma aposta clara na figura das metrópoles em França, reforçada pelo pacto Estado-metrópoles (“Pacte État-métropoles: pour l’innovation et la coopération entre les territoires”, de 2017) e pelos contratos de cooperação celebrados na sequência deste⁸¹.

⁸⁰ Dados do *Ministère de la cohésion des territoires e des relations avec les collectivités territoriales*, disponíveis em: <<https://www.cget.gouv.fr/territoires/metropoles>> (última consulta no dia 12 de maio de 2019).

⁸¹ Disponível em: <<https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/dp-pacte-etat-metropoles-bat.pdf>> (última consulta no dia 12 de maio de 2019).

c) *Itália*

À semelhança de Espanha e de França, a Itália é um Estado unitário, regional.

Em Itália, a cidade metropolitana teve uma gestação difícil, repleta de avanços e recuos, seja pela ausência de qualquer definição do perímetro metropolitano; seja pelas visões contraditórias quanto à sua forma de constituição e modelo de governo.

Com a entrada em vigor da Lei Constitucional 3/2001, que altera o Título V da Parte II, da Constituição italiana, em especial, o artigo 114.º, parágrafo primeiro, a cidade metropolitana passa a estar incluída entre os elementos constitutivos da República. Seguindo a ordem da entidade mais próxima do cidadão à mais distante, são elementos constitutivos da República: (i) as comunas, (ii) as províncias, (iii) as cidades metropolitanas, (iv) as regiões e (v) o Estado. Tratam-se de entidades públicas autónomas, territoriais e de existência obrigatória, com um papel e posição equivalentes, embora que em planos distintos, à exceção de Roma, que beneficia, como capital, de um regime específico, constitucionalmente salvaguardado.

À semelhança do Estado, também as regiões têm poderes legislativos (cfr. artigo 117.º da Constituição), sendo constituídas diretamente pela Constituição. As funções administrativas são atribuídas às comunas, a menos que, para assegurar o seu funcionamento unitário, sejam conferidas às províncias, às cidades metropolitanas, às regiões e ao Estado, com base nos princípios da subsidiariedade, da diferenciação e da adequação.

As cidades metropolitanas são detentoras de funções administrativas próprias, a que acrescem as previstas nas leis estadual ou regional (cfr. artigo 118.º da Constituição), e têm receita fiscal própria, sem prejuízo do fundo perequativo estabelecido pelo Estado para os territórios com menor capacidade fiscal por habitante.

A falta, no texto constitucional, de um conceito de área metropolitana, e de um critério para a sua delimitação e constituição, ao contrário do que acontece com as regiões, as províncias e as comunas, acabam por conferir ao legislador ordinário uma ampla discricionariedade na configuração desta forma de organização. Entre 2003 (*Legge La Loggia*) e 2012, sucederam-se as tentativas de regulamentação das cidades metropolitanas, oscilando entre a sua constituição por lei, de acordo com a divisão proposta pela Lei 142/1990, anterior à revisão constitucional de 2001, e a criação por iniciativa dos municípios-centrais e da província, mediante parecer da região e referendo confirmativo.

O período que se seguiu, e que se estendeu sobretudo até 2017, foi marcado pela adoção de um conjunto de medidas tendo em vista a contenção da despesa pública e a diminuição da dívida soberana. Na perspetiva da redução do gasto público e do aumento da eficiência, procurou-se racionalizar o governo local, o que se refletiu na adoção de uma conceção de autonomia territorial mais flexível, em contradição com o esquema relacional previsto na Constituição italiana, em especial nos artigos 5.º e 114.º.

É este o sentido das alterações introduzidas pela Lei n.º 56/2014, de 7 de abril (*Legge Delrio*), que reforma as províncias, limitando as suas funções, cria e regula a cidade metropolitana, e promove a união de comunas, tendo em vista o exercício associado de funções, e a fusão de comunas.

De facto, este diploma, para além de constituir, a partir de 1 de janeiro de 2015, 10 cidades metropolitanas – Turim, Milão, Veneza, Gênova, Bolonha, Florença, Nápoles, Bari, Reggio Calabria, e Roma-Capital, que está sujeita, por se tratar da capital, a um regime específico; estabelece, a partir desta data, a substituição das províncias pelas cidades metropolitanas com o território correspondente, assumindo o prefeito da capital provincial as funções de prefeito metropolitano.

As cidades metropolitanas são entes territoriais que se reportam a uma vasta área, constituídos por lei e dirigidos ao desenvolvimento estratégico do território metropolitano, à promoção e gestão integrada dos serviços, das infraestruturas, e das redes de comunicação, e ao estabelecimento de relações institucionais com outras cidades metropolitanas e com as cidades metropolitanas europeias.

Os seus órgãos são: (i) o prefeito metropolitano, que representa a cidade metropolitana e convoca e preside ao conselho metropolitano e à conferência metropolitana, desempenhando ainda uma função de supervisão; (ii) o conselho metropolitano, que combina as funções próprias de um órgão deliberativo com as de um órgão executivo, cabendo-lhe designadamente aprovar regulamentos, planos e programas; (iii) e a conferência metropolitana, que se define como um órgão essencialmente consultivo.

Os órgãos das cidades metropolitanas são dotados de representatividade indireta na medida em que nenhum deles é diretamente eleito pelos cidadãos: (i) o conselho metropolitano é eleito pelos prefeitos dos municípios e pelos vereadores e é composto pelo prefeito metropolitano e 24 conselheiros, nas cidades metropolitanas com população residente superior a 3 milhões de habitantes, 18 conselheiros nas cidades metropolitanas com população residente superior a 800.000, e menor ou igual a 3 milhões habitantes, e

14 conselheiros nas cidades metropolitanas restantes; *(ii)* e a conferência metropolitana é composta pelo prefeito metropolitano (que a convoca e preside), e pelos prefeitos dos municípios pertencentes à cidade metropolitana. Nenhum destes cargos é remunerado.

O n.º 22 do artigo 1.º da Lei 56/2014 consagra, no entanto, a possibilidade de, nos estatutos da cidade metropolitana, se prever a eleição por sufrágio direto e universal do prefeito e do conselho metropolitano.

d) Alemanha

A Alemanha é uma República Federal composta por 16 Estados Federados (Länder), incluindo as cidades-estado (Stadtstaat) de Berlim, Bremen e Hamburgo.

No caso das cidades-estado, que são, simultaneamente, Estados federados, coincidem atribuições e competências regionais e municipais, pelo que beneficiam de um regime específico.

O artigo 28.º da Constituição alemã garante a autonomia das autoridades locais, cuja organização é da competência de cada Estado federado. O facto de se tratar de um Estado composto é absolutamente determinante da sua organização, dificultando a comparação com as fórmulas organizativas adotadas por Estados unitários como o Português, o Espanhol, o Francês e o Italiano, pese embora todos eles, à parte do português, sejam totalmente regionalizados.

Os Estados federados estão divididos em municípios e distritos. Os distritos (Kreis) são unidades territoriais administrativas de nível médio entre o Estado federado e os municípios, que visam garantir a cooperação intermunicipal. São governados por um conselho eleito por sufrágio universal, e apesar de sujeitos à supervisão do executivo do Estado federado a que respeitam, gozam de uma ampla autonomia. Já os municípios constituem a base da organização administrativa alemã, assumindo a generalidade das funções administrativas.

Os municípios podem fazer parte de um distrito, caso em que estão permanentemente associados entre si para o desempenho de atividades, com a inerente transferência de um importante conjunto de funções para o nível supramunicipal/distrital, o que explica por se tratarem dos municípios menores; ou podem ter o estatuto de cidades,

caso em que desempenham todas as funções municipais e distritais por conta própria, podendo, por sua vez, pertencer ou não a um distrito⁸².

Na Alemanha estão constituídas 11 regiões metropolitanas europeias – Berlin-Brandenburg, Bremen-Oldenburg, FranckfurtRheinMain, Hamburg, Hannover, Miteldeustschland, München, Nürnberg, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr e Stuttgart –, todas elas com uma configuração diferente, seja no que se refere aos seus membros – que poderão ser exclusivamente entes locais, ente locais e outros entes públicos ou entes locais, entes públicos e entes privados –, seja quanto ao modelo de cooperação seguido – não institucional ou institucional –, variando, no caso da opção por formas institucionalizadas de cooperação, quanto à sua natureza jurídica (pública ou privada) e ao tipo de pessoa coletiva (associativa ou societária).

A título de exemplo, atente-se os casos: (i) da região metropolitana europeia de Berlin-Brandenburg, construída com base em acordos de cooperação horizontal, nas áreas da radiodifusão, dos transportes, da educação, do ordenamento do território, do planeamento territorial, e do exercício do poder jurisdicional, e sujeita a uma planificação única a cargo do *Joint Spatial Planning Department da Região*, abrangendo em 2018, cerca de 6,1 milhões de pessoas, e mais de 30.000 quilómetros quadrados; (ii) da região metropolitana Bremen-Oldenburg, que tem a natureza de uma associação, constituída por entidades públicas (distritos e cidades), por Estados federados, e por entidades privadas (a câmara de comércio e indústria); (iii) da região metropolitana de Hannover, que tem a forma de uma sociedade por ações constituída por entes públicos e por entes privados; (iv) da região metropolitana Munique, que é uma associação de direito privado; (v) e da região metropolitana de Stuttgart, que é um ente de direito público de natureza associativa, com um conselho regional eleito por sufrágio direto e universal.

Em extrema síntese, da experiência de Direito comparado, releva, sobretudo:

a) A necessidade de diferenciar a área metropolitana como realidade, que não se reconduz apenas à contiguidade territorial e ao número de habitantes, da forma de organização que a serve e, portanto, do modelo de gestão adotado para resolver os seus problemas específicos.

⁸² JENS WOELK, *La cooperazione inter-municipale in Germania: alla ricerca di un equilibrio fra autonomia ed efficienza*, 2012, página 555.

b) Partindo desta diferenciação, a possibilidade de adotar para as áreas metropolitanas uma forma de organização distinta da especificamente prevista para as mesmas, o que pressupõe que a sua constituição não seja feita (pelo menos não unicamente) por lei. Veja-se os casos de Espanha e França. Em Espanha, a iniciativa de constituição das áreas metropolitanas não parte dos municípios, mas da Comunidade Autónoma, tratando-se, portanto, de uma fórmula imposta, o que levou a que as funções fossem assumidas pela província, pela ilha, pela comarca, ou pelo nível autonómico, ou, em alternativa, que os municípios optassem por constituir “mancomunidades” e consórcios locais. Em França, a metrópole funciona como uma alternativa às comunidades urbanas e às comunidades de aglomeração, também pensadas para zonas de grande concentração populacional, e podem ser constituídas por lei (*ex novo* ou por transformação das comunidades existentes), ou por iniciativa dos municípios.

c) Esta diversidade de soluções e a flexibilidade que ela pressupõe, é evidente na Alemanha, atendendo às diferentes configurações da figura das regiões metropolitanas em cada Estado Federal, ora constituídas como associações públicas, ora como associações privadas, ora como sociedades comerciais.

d) Em Itália, a cidade metropolitana merece consagração constitucional expressa, ocupando uma posição equiparada aos demais entes territoriais, constituindo, onde não há províncias, o nível intermédio entre os municípios e as regiões. Preveem-se assim dois níveis intermédios alternativos – a cidade metropolitana e a província –, existindo províncias apenas onde não há cidades metropolitanas, o que se articula com a possibilidade de os seus órgãos serem eleitos diretamente. A ideia não deixa de ser interessante, muito embora implique algum respaldo na Constituição.

§ 3.º Regime atual e análise crítica

(1) Considerações prévias e constituição

Em Portugal existem duas áreas metropolitanas – a área metropolitana de Lisboa e a área metropolitana do Porto.

A área metropolitana do Porto corresponde a uma zona geográfica composta, atualmente, por 17 municípios territorialmente contíguos, numa área aproximada de

2.040 Km², e com uma população residente a rondar 1 759 524 habitantes⁸³. Integram a área metropolitana do Porto os municípios de: Arouca, Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Paredes, Porto, Póvoa de Varzim, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Trofa, Vale de Cambra, Valongo, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia.

A área Metropolitana de Lisboa engloba 18 municípios da Grande Lisboa e da Península de Setúbal: Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra, Vila Franca de Xira. É a área metropolitana mais populosa do país (NUTS III), com 2 821 876 habitantes (2011), e a segunda região mais populosa (NUTS II), a seguir à Região do Norte⁸⁴.

As áreas metropolitanas são instituídas por lei – veja-se o anexo II à Lei n.º 75/2013 –, e os municípios que as integram não podem optar por não as integrar e por deixar de pertencer à respetiva área metropolitana (cfr. artigos 65.º e 66.º). A composição territorial da área metropolitana é definida tendo por referência as NUTS III (cfr. n.º 1 do artigo 66.º), com as inevitáveis dúvidas quanto à adequação deste critério à especificidade da realidade metropolitana.

De facto, e pese embora a preocupação de conciliação, na medida do possível, dos requisitos demográficos previstos no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, com a identidade de características dos respetivos territórios, com a problemática do desenvolvimento económico-social e com a vigente circunscrição dos agrupamentos de municípios ou de áreas de planeamento sub-regional, a que se referem a Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86 e o Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro, o critério de composição territorial das áreas metropolitanas adotado não deixa de apresentar algumas fragilidades:

i) seja porque deveria haver uma maior concretização das características atendíveis e dos problemas específicos que se procuram resolver, uma vez que as especificidades desta forma de organização se prendem, desde logo, com as características e com as necessidades da população e do território a que se refere;

ii) seja porque as NUTS III constituem também a base para a constituição das comunidades intermunicipais, o acaba por desvalorizar as especificidades da área

⁸³ Dados disponíveis em <http://portal.amp.pt/pt/> (última consulta no dia 15 de maio de 2019).

⁸⁴ Dados disponíveis em <https://www.aml.pt/index.php> (última consulta no dia 15 de maio de 2019).

metropolitana como realidade a organizar. A inclusão das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas na mesma noção funcional de entidades intermunicipais, faz-lhes corresponder um regime comum, sem prejuízo dos seus regimes especiais, contrapondo-as às associações de municípios e associações de freguesias de fins específicos. Foi aliás por referência ao conceito de entidades intermunicipais que a delimitação das NUTS III foi alterada. Na sequência da aprovação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o Estado Português solicitou à Comissão Europeia um processo de revisão extraordinária das NUTS, invocando uma reorganização substancial da estrutura administrativa portuguesa. A nova organização das NUTS compreende assim alterações nas NUTS III, que passam de 30 para 25 unidades territoriais, administrativas, à luz do Regulamento (UE) n.º 868/2014 da Comissão, de 8 de agosto de 2014, com limites territoriais coincidentes com as entidades Intermunicipais. As NUTS de nível II e de nível I não sofreram qualquer alteração, com exceção da designação da NUTS II, de "Lisboa" para "Área Metropolitana de Lisboa".

Ora, para além de partilhar o critério de composição territorial com as comunidades intermunicipais, há aspetos do regime jurídico das áreas metropolitanas que são comuns, sem prejuízo do regime especial previsto. De facto, a Lei n.º 75/2013, servindo-se da técnica legislativa duvidosa do anexo (seguida, aliás, em quase todos os diplomas que introduziram alterações em matéria de organização administrativa no período de 2012 a 2013), aprova: (i) o regime jurídico das autarquias locais; (ii) o estatuto das entidades intermunicipais; (iii) o regime jurídico da transferência de atribuições e de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como o da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais, e dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias; (iv) e o regime jurídico do associativismo autárquico; regimes jurídicos estes que constam do Anexo I da lei, fazendo dela parte integrante⁸⁵.

Sem prejuízo, para além das normas que integram o estatuto das entidades intermunicipais e a que elas se referem, as áreas metropolitanas regem-se por um regime

⁸⁵ Sobre a técnica legislativa utilizada, veja-se JOSÉ MELO ALEXANDRINO, que considera este regime jurídico como um regime sem nome, o que “não seria grave se este diploma não tivesse de ser citado e aplicado diariamente por milhares de eleitos locais e por centenas de milhares de trabalhadores em funções públicas e de cidadãos”. Cfr. JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “A lei de Reforma Administração Local e os seus grandes problemas”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 01, janeiro/março 2014, AEDRL, página 11.

específico não aplicável, portanto, às comunidades intermunicipais, que passaremos a analisar.

(2) Atribuições

De acordo com o disposto no artigo 63.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, sob a epígrafe “natureza e fins”, “podem ser instituídas associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respetivas atribuições, nos termos da presente lei”, configurando-se, portanto, as áreas metropolitanas como uma forma de organização que visa o estabelecimento de relações de cooperação e de colaboração entre os associados, tendo em vista a prossecução das suas atribuições.

A questão que se coloca passa por saber se as áreas metropolitanas (assim como as comunidades intermunicipais) são apenas uma forma de cooperação e colaboração no exercício de competências tendo em vista a prossecução otimizada – segundo critérios de eficiência e de eficácia – das atribuições coincidentes dos seus associados, ou se gozam de outras atribuições que não se confundem com estas⁸⁶.

A falta de rigor do legislador na utilização dos termos “competências”, “atribuições” e “descentralização”, dificulta a resposta e obriga a uma clarificação prévia quanto ao respetivo significado. As atribuições são os fins que uma determinada pessoa coletiva pública está incumbida de prosseguir, ao passo que as competências são os poderes funcionais conferidos aos órgãos dessa pessoa coletiva. As atribuições e as competências definem a capacidade da pessoa coletiva pública, isto é, os direitos e deveres que pode exercer e as relações jurídicas de que pode ser titular⁸⁷.

Mantendo a distinção entre descentralização em sentido próprio (territorial ou associativa) e descentralização em sentido impróprio ou por serviços⁸⁸, a descentralização administrativa é sempre, e em todo o caso, uma decisão organizativa concreta que consiste na criação de uma entidade administrativa, com personalidade

⁸⁶ A questão repete-se quanto às comunidades intermunicipais.

⁸⁷ Sobre a distinção entre atribuições e competências, cfr. MARCELLO CAETANO, **Manual de Direito Administrativo**, vol. I, Coimbra, Almedina, 2007, página 211.

⁸⁸ Como lembra VITAL MOREIRA, “(...) a relação entre administração autónoma e descentralização não é bi-unívoca. Tendo em conta os conceitos dominantes – se bem que longe de incontroversos (...) –, se a administração autónoma é indubitavelmente uma manifestação de descentralização, nem sempre esta se tem de traduzir em fenómenos de administração autónoma, pois esta não esgota aquela. Hoje em dia, na concepção corrente, a descentralização tem um entendimento amplo, que consiste na atribuição de funções administrativas (...) a entidades administrativas infra-estatutais, tanto territoriais (descentralização territorial) como funcionais (descentralização funcional, ou “por serviços”). Cfr. VITAL MOREIRA, **Administração Autónoma e Associações Públicas**, reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 2003, página 143.

jurídica, com ou sem base territorial – algumas delas objeto de garantia constitucional, como as regiões autónomas e as autarquias locais –, com uma relação de autonomia, de instrumentalidade ou de independência face ao Estado (ou às demais entidades públicas territoriais de referência). Já a desconcentração de poderes traduz-se na repartição de competências entre vários órgãos, em regra, no interior da mesma pessoa coletiva⁸⁹, sem prejuízo da possibilidade de distribuição de competências entre órgãos de pessoas coletivas diferentes⁹⁰.

Tomando por referência estas distinções, não se percebe o disposto no artigo 111.º da Lei n.º 75/2013, de acordo com o qual, “para efeitos da presente lei, a descentralização administrativa concretiza-se através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais”, na medida em que não só nos parece que o legislador se deveria ter referido a atribuições, como as competências dos órgãos da área metropolitana não deveriam ser mais do que isso: poderes funcionais dirigidos à prossecução das atribuições das áreas metropolitanas. A este propósito, veja-se o disposto nos artigos 90.º e 96.º, que por via da previsão da competência para a sua prossecução, têm subjacente a atribuição de novos fins.

Voltando à questão colocada, e partindo do estipulado no artigo 67.º, os poderes decisórios próprios das áreas metropolitanas existem apenas quanto às atribuições transferidas *ex novo* pelo Estado – vejam-se os n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 67.º – que são, como tal, distintas das dos seus associados, cabendo-lhes, quanto ao demais, poderes de articulação e de promoção do exercício, pelos municípios, das suas competências, e de relacionamento entre os municípios e a Administração central (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 67.º).

É também a esta luz que deve ser compreendida a distinção entre transferência de atribuições e de competências e delegação de competências⁹¹, que o legislador (a nosso ver, mal) se absteve de explicitar no n.º 3 do artigo 67.º, referindo-se apenas ao exercício de atribuições transferidas pela Administração central e ao exercício em comum das

⁸⁹ MARCELLO CAETANO, **Manual de Direito administrativo**, vol. I, 10.ª ed., Coimbra, Almedina, 2007, página 254.

⁹⁰ Sobre a desconcentração de poderes, cfr. PAULO OTERO, **A Competência Delegada no Direito administrativo Português**, Lisboa, AAFDL, 1987, página 107. De acordo com o n.º 1 artigo 44.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), “os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um ato de delegação de poderes, que outro órgão ou agente da mesma pessoa coletiva ou outro órgão de diferente pessoa coletiva pratique atos administrativos sobre a mesma matéria”.

⁹¹ Sobre a distinção da delegação de poderes de figuras afins como a transferência legal de competências, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, vol. I, 4.ª ed., reimp., Coimbra, Almedina, 2016, página 693 e seguintes.

competências delegadas pelos municípios que as integram, dando a entender que a Administração central apenas transfere competências, não as delegando, o que não corresponde ao que o mesmo diploma prevê mais adiante, no seu artigo 116.º, e configurando a delegação de competências como descentralização quando, na verdade, se trata de uma desconcentração.

Ora, a transferência de atribuições e de competências “visa a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis” (cfr. artigos 111.º e 112.º). É definitiva e universal (cfr. artigo 114.º), implicando a transferência da atribuição e da titularidade da competência correspondente, e não apenas do seu exercício, o que quer dizer que não há lugar a nenhuma relação de supervisão (como aquela que caracteriza a típica relação de delegação de poderes) quanto ao modo de exercício dessa mesma competência, para além da tutela de legalidade a que as entidades intermunicipais estão sujeitas.

Neste sentido, a relevância da distinção entre a transferência de atribuições e de competências e a delegação de competências passa, desde logo, pelos diferentes poderes de controlo que lhes estão associados: no caso da transferência, a tutela exercida pelo Estado será de mera legalidade, no caso da delegação haverá já, por parte dos delegantes, poderes de superintendência quanto ao exercício da competência delegada, pese embora não seja de descartar a possibilidade de estes poderes se reconduzirem a uma tutela de mera legalidade, como avança alguma doutrina⁹².

A transferência é feita por lei, do Estado para as entidades intermunicipais, não se admitindo assim:

- i) que seja feita dos municípios para as entidades intermunicipais;
- ii) que tome uma outra forma que não a de lei, a qual deve, por sua vez, fazer referência expressa aos recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências transferidas (cfr. artigo 115.º).

Ressalvando-se a intangibilidade das atribuições estaduais – que veda ao Governo a transferência de competências constitucionalmente previstas –, a transferência é realizada tendo por referência o critério dos interesses próprios das populações das

⁹² Neste sentido, alertando para a falta de homogeneidade da delegação intersubjetiva, à qual não corresponde um regime único, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “A delegação de poderes”, in *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, Lisboa, AAFLD, 2015, páginas 303 a 306

entidades intermunicipais, em especial no âmbito das atividades económicas e sociais (cfr. artigo 113.º).

Já a delegação de competências respeita apenas ao exercício das competências, mantendo-se a sua titularidade no delegante, sendo feita por via de contrato interadministrativo. Podem delegar competências nas entidades intermunicipais os órgãos do Estado e os órgãos dos municípios, tendo em vista “a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis” (cfr. artigo 118.º).

A delegação segue o mesmo critério da transferência, na medida em que – também por forma a respeitar a intangibilidade das atribuições estaduais e autárquicas –, deve obedecer ao critério dos interesses próprios das populações das entidades intermunicipais (cfr. artigo 119.º).

Ora, tanto a transferência como a delegação devem respeitar o princípio da separação de poderes consagrado no n.º 2 do artigo 111.º da Constituição. Partindo do pressuposto de que os órgãos de poder não dispõem das competências que lhes são atribuídas, o princípio da separação de poderes veda a transferência e a delegação de poderes a descoberto de uma norma de habilitação prévia, e proíbe a transferência e a delegação de competências próprias da soberania (cfr. artigo 110.º), o que quer dizer:

i) que a transferência e a delegação de poderes estão sob reserva de lei, não existindo um poder originário da Administração que consinta a transferência e a delegação a terceiros das funções que lhe estão confiadas. Como assinala o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 296/2017, que se pronunciou a propósito do Decreto da Assembleia da República que antecedeu a Lei n.º 75/2013, a exigência de uma norma de habilitação prévia, expressa e com “um grau de pormenorização suficiente para permitir antecipar adequadamente a atuação administrativa em causa”⁹³, que sirva de fundamento normativo à transferência ou delegações de funções – e que será, no caso de poderes constitucionalmente definidos, uma norma constitucional, e no caso de poderes previstos na lei, numa norma legal –, impede não só a alteração da divisão constitucionalmente estabelecida de atribuições através de lei ordinária, como “a deturpação da divisão

⁹³ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, **Direito Administrativo**, tomo I, Lisboa, Dom Quixote, 2004, página 153.

legalmente estabelecida de atribuições e tarefas através de atos da função administrativa”⁹⁴;

ii) que a transferência e a delegação não podem envolver tarefas que a Constituição confira diretamente ao Governo como órgão de soberania ou como órgão superior da Administração Pública, bem como a outros órgãos de soberania⁹⁵, o que torna constitucionalmente inadmissível, por exemplo, a criação de um instituto público para o desempenho das funções de tutela sobre as autarquias locais e as entidades intermunicipais (cfr. alínea d) do artigo 199.º da Constituição).

Dir-se-á que as autarquias locais estão sujeitas ao princípio da generalidade dos fins, definidos com recurso ao critério da localidade dos interesses, o qual não é muitas vezes nítido e rígido por comparação com os interesses nacionais. Na verdade, “a separação nítida entre a zona dos interesses nacionais e a zona dos interesses locais, como se de dois compartimentos estanques se tratasse, já só subsiste em alguns casos”⁹⁶, tornando ainda mais complexa a tarefa do legislador na definição do estatuto autárquico, mas nunca implicando em momento algum a criação de um enclave livre das vinculações constitucionais quanto a esta matéria.

Como assinala o Tribunal Constitucional, “se a Lei Fundamental estabeleceu a necessidade de regulação por ato legislativo, não pode o legislador, através da publicação de uma norma habilitante “em branco”, remeter o poder de dispor inovatoriamente sobre a matéria das atribuições e competências das autarquias locais para um ato da função administrativa”⁹⁷ – seja, acrescentamos nós, um ato administrativo ou um contrato público –, uma vez que a delegação por contrato, não afasta, com base no argumento de que se está a exercer a autonomia contratual, a necessidade de uma norma prévia de habilitação que respeite o mínimo de densificação exigido pela Constituição.

Foi precisamente por falta de densificação legal das normas habilitantes da transferência e da delegação que o Tribunal Constitucional se pronunciou no Acórdão n.º 296/2013 pela inconstitucionalidade das normas do Decreto da Assembleia da República n.º 132/XII que permitiam a delegação de competências do Estado nos municípios e nas

⁹⁴ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 28 de maio de 2013, disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt>> (última consulta no dia 15 de maio de 2019).

⁹⁵ Cfr. PAULO OTERO, **Manual de Direito Administrativo**, vol. I, Coimbra, Almedina, 2013, página 363.

⁹⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, vol. I, 4.ª ed., reimp., Coimbra, Almedina, 2016, página 412.

⁹⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 28 de maio de 2013, ponto 48, disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt>> (última consulta no dia 15 de maio de 2019).

comunidades intermunicipais por contrato. Considerando que as normas previstas não definiam os órgãos com competência para a celebração do contrato, nem identificavam, sequer genericamente e de forma pouco densa, as competências a delegar⁹⁸, foram as mesmas pronunciadas inconstitucionais por falta de habilitação legal.

Ora, muito embora o n.º 2 do artigo 117.º da Lei n.º 75/2013 pareça configurar uma norma habilitante da delegação de competências pelo Estado nas entidades intermunicipais, na medida em que dispõe que “os órgãos do Estado *podem delegar* competências nos órgãos das (...) entidades intermunicipais”, a verdade é que, nos termos do n.º 2 do artigo 124.º, esta transferência pressupõe uma lei habilitante que preveja as competências a delegar, procurando-se assim respeitar o mínimo de densificação, para o qual alertou, aliás, o Tribunal Constitucional no citado Acórdão n.º 296/2013.

Ou seja, ao contrário do que acontece no caso de delegação de competências pelos municípios, em que a Lei n.º 75/2013 funciona já como lei de habilitação, podendo o município, com fundamento nesta lei, e sem necessidade de uma nova norma de habilitação, celebrar contratos de delegação em todos os domínios dos interesses próprios das populações das entidades intermunicipais; caso a competência seja a delegar pelo Estado é necessária uma norma de habilitação distinta (cfr. n.º 2 do artigo 124.º da Lei n.º 75/2013).

Não deixa de ser, no entanto, curioso que a Lei n.º 75/2013 não tenha previsto já as competências a delegar, o que só pelas circunstâncias em que foi aprovada se compreende. Por outro lado, causa alguma estranheza a imposição desta previsão que procura atender, pelo menos quanto às delegações do Estado, ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, que se acaba por questionar quanto a esta questão em particular. É que, muito embora se não duvide da necessidade de uma norma habilitante, não deixa de causar alguma surpresa que essa norma habilitante tenha de identificar as competências a delegar sob pena de inconstitucionalidade, o que nos leva ao artigo 44.º

⁹⁸ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 28 de maio de 2013, pontos 49 e 52, disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt>> (última consulta no dia 15 de maio de 2019). Veja-se, no entanto, a declaração de voto de vencido do Juiz Conselheiro Pedro Machete quanto à inconstitucionalidade de uma habilitação legal genérica, afirmando que “num quadro constitucional em que o legislador reconhece uma ampla sobreposição de áreas de atuação do Estado e das autarquias locais, delimitada, positivamente, pelos domínios dos interesses próprios e, negativamente, pelos domínios de atuação exclusiva de cada entidade (...), justifica-se materialmente a opção por uma habilitação genérica de poderes do Estado nas autarquias locais”, acrescentando que esta figura “não é desconhecida nem no direito das autarquias locais (v.g. no tocante à delegação de competências dos municípios nas freguesias, artigo 15.º, n.º 1, e 66.º, n.º 2, respetivamente da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) nem no direito administrativo geral (v.g. artigo 35.º, n.ºs 2 e 3 do Código do Procedimento Administrativo)”. Cfr. ponto II da declaração de voto.

do CPA,⁹⁹ que prevê duas normas de habilitação genérica, sem que em momento algum tenha sido levantada a sua inconstitucionalidade¹⁰⁰.

E nem se diga que o artigo 44.º prevê apenas a delegação interorgânica (entre órgãos da mesma pessoa coletiva), porque esta pode ser também intersubjetiva, uma vez que o n.º 1 deste artigo prevê a delegação em outro órgão ou agente da mesma pessoa coletiva ou *em outro órgão de pessoa coletiva diferente*. Tudo isto considerando que, quanto à delegação de competências dos municípios nas entidades intermunicipais, a Lei n.º 75/2013 seja já suficiente, como lei de habilitação, possibilitando ao município a celebração de contratos de delegação em todos os domínios dos interesses próprios das populações das entidades intermunicipais (cfr. n.º 3 do artigo 81.º e do n.º 1 do artigo 128.º).

Pelo que em causa não estará tanto a previsão de uma norma de habilitação genérica, mas a natureza da pessoa coletiva que recebe o exercício dessas competências, uma vez que, considerando o princípio da tipicidade das autarquias locais e o modelo de Administração constitucionalmente previsto, as atribuições (gerais) das entidades intermunicipais não podem deixar de ser, de alguma forma, limitadas, sob pena de se “adotar um modelo de gestão das regiões a partir da base, por via de experiências intermédias e aproximações sucessivas”¹⁰¹. Vendo bem, não é isso que temos?

Pese embora esta exigência não tenha a mesma consagração quanto à transferência de competências (ou melhor, de atribuições) – que a Lei n.º 75/2013 sujeita a reserva de lei –, a verdade é que, antes mesmo da concretização por lei dessa transferência, o legislador optou, por via da Lei n.º 50/2018, por estabelecer o seu enquadramento geral, prevendo os princípios e prazos a observar, a alocação dos recursos financeiros e humanos e as novas competências a exercer pelas entidades intermunicipais (cfr. artigos 30.º e seguintes) nos domínios da educação, ensino e formação profissional, ação social, saúde,

⁹⁹ Nos termos deste artigo: “3 - Mediante um ato de delegação de poderes, os órgãos competentes para decidir em determinada matéria podem sempre permitir que o seu imediato inferior hierárquico, adjunto ou substituto pratiquem atos de administração ordinária nessa matéria. 4 - O disposto no número anterior vale igualmente para a delegação de poderes dos órgãos colegiais nos respetivos presidentes, salvo havendo lei de habilitação específica que estabeleça uma particular repartição de competências entre os diversos órgãos”.

¹⁰⁰ Sobre o objeto da delegação, DIOGO FREITAS DO AMARAL distingue entre a delegação específica e a delegação genérica, “isto é, pode abranger a prática de um acto isolado ou permitir a prática de uma pluralidade de actos: no primeiro caso, uma vez praticado o acto pelo delegado, a delegação caduca (CPA, art. 50.º, al. b)); no outro, o delegado continua indefinidamente a dispor de competência, a qual exercerá sempre que tal se torne necessário”. DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, vol. I, 4.ª ed., reimp., Coimbra, Almedina, 2016, página 700.

¹⁰¹ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, **Constituição Portuguesa Anotada**, tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, página 528.

proteção civil, justiça, promoção turística, a que acresce a participação na gestão dos portos de âmbito regional, na designação dos vogais representantes dos municípios nos conselhos de região hidrográfica, e na gestão de projetos financiados com fundos europeus e de programas de captação de investimento.

As atribuições e competências previstas na Lei n.º 50/2018 consideram-se transferidas para todas as entidades intermunicipais até ao dia 1 de janeiro de 2021, possibilitando-se que até essa data, e com referência aos anos de 2019 e de 2020, as entidades intermunicipais recusem a sua transferência imediata dentro dos prazos previstos (cfr. n.º 1 do artigo 3.º e artigo 4.º). Trata-se, portanto, de um processo que, numa primeira fase, referente aos anos de 2019 e 2020, é gradual e voluntário; e, num segundo momento, a partir de dia 1 de janeiro de 2021, é universal e obrigatório¹⁰².

Na sequência da Lei n.º 50/2018, entraram em vigor, até à data, onze diplomas setoriais que concretizam a transferência, em domínios diversos, de atribuições e de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, identificando a sua natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos, e estabelecendo as disposições transitórias adequadas à gestão do procedimento de transferência em causa (cfr. n.º 1 do artigo 4.º).

A transferência de atribuições e de competências para as entidades intermunicipais – áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais –, foi concretizada pelos seguintes diplomas:

i) o Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28 de novembro, transferiu para as entidades intermunicipais competências no domínio da promoção turística interna sub-regional, em articulação com as entidades regionais de turismo;

ii) o Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro, transferiu competências no domínio da justiça nos âmbitos da reinserção social de jovens e adultos, prevenção e combate à violência contra mulheres e à violência doméstica, rede dos julgados de paz e apoio às vítimas de crimes;

¹⁰² Dispõe o artigo 4.º da Lei n.º 50/2018: “ 2 - A transferência das novas competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais é efetuada em 2019, admitindo-se a sua concretização gradual nos seguintes termos: a) Até 15 de setembro de 2018, as autarquias locais e entidades intermunicipais que não pretendam a transferência das competências no ano de 2019 comunicam esse facto à Direção-Geral das Autarquias Locais, após prévia deliberação dos seus órgãos deliberativos nesse sentido; b) Até 30 de junho de 2019, as autarquias locais e entidades intermunicipais que não pretendam a transferência das competências no ano de 2020 devem observar o procedimento referido na alínea anterior. 3 - Todas as competências previstas na presente lei consideram-se transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais até 1 de janeiro de 2021, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 40.º”.

iii) o Decreto-Lei n.º 192/2018, de 29 de novembro, sem prejuízo do atual modelo de aplicação dos fundos europeus estruturais de investimento, nomeadamente o Acordo de Parceria Portugal 2020, transferiu competências no domínio dos projetos financiados por fundos europeus e programas de captação de investimento;

iv) o Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro, transferiu competências no domínio do apoio aos bombeiros voluntários, impondo-se a emissão de parecer nos projetos de instalação de novos quartéis dos corpos de bombeiros voluntários ou de ampliação dos existentes, e nos programas de âmbito regional de apoio às corporações de bombeiros voluntários.

As competências são exercidas pelos conselhos metropolitanos e, pese embora alguns dos domínios sejam concorrentes com os municípios – veja-se o caso da saúde e da educação –, a verdade é que as competências não são as mesmas, considerando que se referem a níveis ou dimensões distintas – num caso, a municipal; no outro, a supramunicipal ou intermunicipal. Acresce que, dependendo – como depende – a transferência de atribuições e de competências para as entidades intermunicipais do acordo prévio dos municípios que as integram, poderão estes, por esta via, fazer a articulação prévia necessária no que se refere, desde, logo à necessidade de exercício, por parte das entidades intermunicipais, de competências nestes (e noutros) domínios.¹⁰³

Isto é, não sendo estes diplomas suficientes para uma efetiva transferência de atribuições, dependente ainda – enquanto condição de eficácia –, do acordo unânime de todos os municípios que as integram, deverão os municípios na tomada de decisão atender ao princípio da proporcionalidade para o efeito de averiguarem a necessidade e adequação de cada transferência, tendo em vista a prossecução ótima dos fins em causa.

Sem prejuízo de acordo entre municípios participantes, não tem a entidade intermunicipal de exercer as competências transferidas em 2019 e 2020, caso entenda que não estão reunidas as condições para o seu exercício. Recorde-se que, muito embora esteja garantida a representatividade dos municípios nas entidades intermunicipais, a verdade é que estas são pessoas coletivas públicas distintas dos seus associados. Ou seja, o acordo unânime dos municípios associados de uma determinada entidade intermunicipal, sendo condição de eficácia da transferência da titularidade destas competências para as

¹⁰³ Neste sentido, ANA FERNANDA NEVES, “Notas sobre a execução da transferência de competências para os municípios e para as entidades intermunicipais”, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 5, maio/agosto de 2019, Lisboa, AAFDL, página 38.

entidades intermunicipais, não é suficiente para que as mesmas tenham de ser exercidas em 2019 e 2020, uma vez que os órgãos deliberativos da entidade intermunicipal podem deliberar no sentido do seu não exercício naqueles anos, devendo comunicar essa deliberação à DGAL, até 60 dias após a entrada em vigor dos diplomas.

Fica por perceber o sentido do artigo 42.º da Lei n.º 50/2018, de acordo com o qual “até à criação de outras formas de organização territorial autárquica, em conformidade com o previsto no n.º 3 do artigo 236.º da Constituição, nas áreas de Lisboa e Porto as competências transferidas para as entidades intermunicipais são exercidas pelas áreas metropolitanas respetivas. Seja porque não resulta claro o que se deve entender por “áreas de Lisboa e Porto”. Seja pela menção à constituição de outras formas de organização territorial autárquica. Estará subjacente a intenção de prever mais um tipo de associação pública de municípios de constituição obrigatória para as grandes áreas urbanas? E, sendo esse o caso, seria para as substituir ou para as complementar? Assim sendo, o que se deverá então entender por grande área urbana?

De qualquer forma, não deixa de ser assinalável o reforço da transparência nos termos do n.º 4 do artigo 4.º da Lei n.º 50/2018, sobretudo se considerarmos:

i) que as áreas metropolitanas (e as comunidades intermunicipais) não têm (nem podem ter) legitimidade democrática direta;

ii) e que a Lei n.º 75/2013 não sujeita as entidades intermunicipais e, portanto, as áreas metropolitanas, a normas de boa administração. Na verdade, os deveres de transparência a que está sujeita encontram apenas consagração expressa no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, respeitando à sua atividade financeira.

De acordo com aquela disposição, a transferência das novas atribuições e competências é assim “objeto de monitorização permanente e transparente da qualidade e desempenho do serviço público, promovendo a adequada participação da comunidade local na avaliação dos serviços descentralizados”.

Esta monitorização cabe a uma “comissão de acompanhamento da descentralização”, responsável por avaliar a adequação dos recursos financeiros de cada área de competências, e integrada por representantes de todos os grupos parlamentares, do Governo, da *Associação Nacional de Municípios Portugueses* e da *Associação Nacional de Freguesias*, garantindo-se, assim, também neste plano, uma participação das

autarquias locais, conforme com o artigo 240.º da Constituição e o artigo 5.º da Carta Europeia de Autonomia Local.

Já o regime da delegação de competências, previsto nos artigos 116.º a 136.º da Lei n.º 75/2013, permite ao Estado e aos municípios a delegação, para as entidades intermunicipais, de poderes funcionais relativos às atribuições de que são titulares os associados, tendo em vista o estabelecimento de relações de cooperação e de colaboração quanto à prossecução das suas atribuições.

Os contratos de delegação são contratos interadministrativos, subsidiariamente regidos pelo Código dos Contratos Públicos (cfr. artigo 338.^{o104}) e pelo CPA, vigentes durante o período do mandato da assembleia municipal, no caso de delegação pelos municípios, e do Governo, no caso de delegação pelo Governo¹⁰⁵.

(3) Estrutura orgânica e competências

No Direito Administrativo, a prática de atos jurídicos provém exclusivamente de pessoas coletivas às quais é imputada a atuação dos seus órgãos, singulares ou colegiais, obedecendo a um conjunto de normas procedimentais que disciplinam a formação dessa vontade. Pense-se, por exemplo, no previsto no Código do Procedimento Administrativo (CPA) quanto às garantias de imparcialidade e ao procedimento que se deverá seguir aquando da prática de um ato administrativo. Acrescem as normas de organização que disciplinam a composição e o funcionamento desses órgãos e definem as suas competências com vista à prossecução das atribuições da pessoa coletiva que integram. A conformidade com as normas procedimentais e com as normas de organização é imprescindível para a validade (e eficácia) das deliberações dos órgãos de uma pessoa coletiva pública.

Os órgãos das áreas metropolitanas estão sujeitos a um regime específico face ao regime que disciplina os órgãos colegiais municipais e aos órgãos colegiais de pessoas coletivas públicas em geral, previsto nos artigos 68.º a 79.º e 100.º a 107.º da Lei n.º

¹⁰⁴ Nos termos deste artigo: “A parte III é aplicável aos contratos celebrados entre contraentes públicos, sem prejuízo das necessárias adaptações quando os mesmos sejam celebrados num plano de igualdade jurídica, designadamente no que respeita ao exercício dos poderes de conformação da relação contratual. 2 - O disposto na parte final do artigo anterior não afasta a possibilidade de qualquer um dos contraentes públicos exercer o poder de resolução unilateral do contrato por razões de interesse público”.

¹⁰⁵ No sentido de que a celebração destes contratos é, na verdade, um dever para os municípios, JORGE PAÇÃO, “A cooperação administrativa”, in *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*, vol. II, Lisboa, AAFDL, 2018, página 516.

75/2013. No entanto, em tudo o que não esteja consagrado nestas disposições, é aplicável o regime jurídico dos órgãos municipais (cfr. artigo 104.º da Lei n.º 75/2013), ou seja, salvaguardadas as normas especiais quanto às áreas metropolitanas e às entidades intermunicipais, será de aplicar aos órgãos das áreas metropolitanas o disposto na Lei n.º 75/2013 quanto aos órgãos colegiais municipais. Por sua vez, e em tudo o que não esteja previsto na mesma, é aplicável a Parte II do CPA, em particular, o Capítulo II da Parte II, no qual se prevê o regime dos órgãos colegiais.

Nos termos do artigo 68.º, são órgãos da área metropolitana: *i*) o conselho metropolitano; *ii*) a comissão executiva metropolitana; *iii*) e o conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano.

O *conselho metropolitano* é um órgão colegial, de natureza deliberativa, constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a área metropolitana. Tem um presidente e dois vice-presidentes, eleitos por aquele, de entre os seus membros (cfr. artigo 69.º), reúne ordinariamente uma vez mês, e, extraordinariamente, por iniciativa do seu presidente ou após requerimento de um terço dos seus membros. A publicidade das suas deliberações é garantida por via da publicação por edital (cfr. n.º 2 do artigo 40.º, aplicável *ex vi* o n.º 7 do artigo 70.º).

O mandato dos membros do conselho metropolitano coincide com o que legalmente estiver fixado para os órgãos das autarquias locais (cfr. artigo 101.º da Lei n.º 75/2013), pelo que tem a duração de quatro anos, à semelhança do mandato dos órgãos autárquicos nos termos do n.º 1 do artigo 220.º da Lei orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto¹⁰⁶. Estabelece-se assim relação de interdependência com o mandato dos presidentes de câmara municipal, na medida em que a perda, a cessação e a renúncia ao mandato de presidente de câmara municipal determina o mesmo efeito no mandato dos membros do conselho metropolitano (cfr. n.º 2 do artigo 101.º).

As competências do conselho metropolitano são as previstas no artigo 71.º, competindo-lhe, designadamente: *(i)* aprovar os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento de interesse metropolitano, cujos regimes jurídicos são definidos em diploma próprio, incluindo, o plano metropolitano de ordenamento do território, o plano metropolitano de mobilidade e logística, o plano metropolitano de proteção civil, o plano metropolitano de gestão ambiental e o plano metropolitano de

¹⁰⁶ Publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 188, de 14 de agosto de 2001, e sucessivamente alterada, com a última alteração introduzida pela Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto.

gestão de redes de equipamentos de saúde, educação, cultura e desporto; (ii) e apreciar e deliberar sobre o exercício da competência de cobrança dos impostos municipais pelos serviços da área metropolitana, nos termos a definir em diploma próprio.

Nos termos do n.º 2 do artigo 105.º da Lei n.º 75/2013, as deliberações do conselho metropolitano consideram-se aprovadas quando os votos favoráveis dos seus membros correspondam, cumulativamente, a um número igual ou superior ao dos votos desfavoráveis e à representação de mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da área metropolitana. Para este efeito, considera-se que o voto de cada membro é representativo do número de eleitores do município de cuja câmara municipal seja presidente (cfr. n.º 3 do artigo 105.º da Lei n.º 75/2013).

A *comissão executiva metropolitana* é o órgão executivo da área metropolitana, sendo constituída por um primeiro-secretário e por quatro secretários metropolitanos, eleitos por um sistema de eleição indireta, que exige a colaboração das assembleias municipais (cfr. artigos 73.º e 74.º). O mandato dos membros da comissão executiva metropolitana tem início com a tomada de posse e cessa com a eleição do novo presidente do conselho metropolitano, na sequência da realização de eleições gerais para os órgãos deliberativos dos municípios, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte (cfr. n.º 3 do artigo 101.º). Os membros da comissão executiva metropolitana tomam posse perante o conselho metropolitano no prazo máximo de cinco dias após as eleições a que se refere o artigo 74.º (cfr. artigo 100.º).

A comissão executiva metropolitana reúne ordinariamente de forma quinzenal e tem reuniões extraordinárias sempre que necessário. As reuniões da comissão executiva metropolitana não são públicas, devendo, no entanto, ser assegurada a consulta e a participação das populações sobre matérias de interesse metropolitano, designadamente através da marcação de datas para esse efeito e a publicitação das atas no sítio da Internet da área metropolitana (cfr. artigo 75.º).

As suas competências são as indicadas no n.º 1 do artigo 76.º, relevando-se, a título exemplificativo, as seguintes: (i) a colaboração com os serviços da Administração central com competência no domínio da proteção civil e com os serviços municipais de proteção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos de emergência e programas estabelecidos, bem como nas operações de proteção, socorro e assistência na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe (cfr. alínea f)); (ii) a elaboração e apresentação ao conselho metropolitano de propostas de harmonização no domínio dos

poderes tributários dos municípios (cfr. alínea j)); (iii) a execução de obras por empreitada (cfr. alínea r)); (iv) a apresentação de proposta de declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação (cfr. alínea w)); (v) o desenvolvimento de projetos de formação dos recursos humanos dos municípios (cfr. alínea z)); (vi) o acompanhamento e apoio da instrução de processos de execução fiscal no domínio da administração municipal (cfr. alínea bb)); (vii) a apresentação de proposta, junto do conselho metropolitano, tendo em vista a constituição da entidade gestora da requalificação nas autarquias (cfr. alínea kk)).

A atividade da comissão executiva metropolitana é acompanhada e fiscalizada pelo conselho metropolitano, ao qual compete ainda deliberar sobre a sua demissão (cfr. n.º 2 do artigo 71.º). Acresce a necessidade de comparecer perante as assembleias municipais dos municípios associados, após convocação – com o limite de duas vezes por ano –, para responder perante os seus membros pelas atividades desenvolvidas no âmbito da área metropolitana do respetivo município (cfr. n.º 4 do artigo 76.º e alínea a) do n.º 5 do artigo 25.º).

Neste sentido, determina a demissão da comissão executiva metropolitana (cfr. artigo 102.º): (i) a aprovação de moções de censura pela maioria das assembleias municipais dos municípios que integram a respetiva área metropolitana, o que possibilita aos municípios intervir diretamente na organização interna das áreas metropolitanas (cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 25.º); (ii) e a deliberação do conselho metropolitano, prevista no n.º 2 do artigo 71.º.

O conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano é o órgão consultivo da área metropolitana, cabendo-lhe nessa medida a emissão de atos opinativos, meramente instrumentais, destinados ao apoio ao processo de decisão dos restantes órgãos da área metropolitana. Na falta de uma previsão especial, os seus pareceres não são vinculativos, podendo o órgão a que se dirigem optar por não acompanhar na sua decisão o conteúdo, sentido e fundamentação dos pareceres, sem que tal implique a anulabilidade dessa decisão (cfr. n.º 2 do artigo 91.º do CPA). Impõe-se, no entanto, ao órgão que opte por não seguir o parecer do conselho estratégico, o dever de fundamentação nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 152.º do CPA.

O conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano é constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos, cabendo ao conselho metropolitano deliberar sobre a sua composição (cfr. artigo 78.º), não se comprometendo assim (ao contrário do

que chegou a acontecer ao abrigo da Lei n.º 44/91 e da Lei n.º 10/2003) a sua autonomia e auto-governo.

Conhecida a composição, as competências e a forma de funcionamento dos órgãos da área metropolitana, para que a sua vontade se forme validamente é necessário: (i) o preenchimento do quórum deliberativo, entendido como o número mínimo de membros do órgão colegial cuja presença é necessária para a tomada de uma deliberação; (ii) a aprovação pela maioria deliberativa exigida. A preterição do quórum deliberativo ou da maioria exigida determina a nulidade da deliberação nos termos da alínea h) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA.

Neste sentido, e não esquecendo as disposições específicas relativamente às deliberações dos órgãos das áreas metropolitanas – nos termos do n.º 2 do artigo 105.º, as deliberações do conselho metropolitano consideram-se aprovadas quando os votos favoráveis dos seus membros correspondam, cumulativamente, a um número igual ou superior ao dos votos desfavoráveis e à representação de mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da área metropolitana ou da comunidade intermunicipal –, será de observar quanto ao demais o disposto na lei relativamente aos órgãos das autarquias locais, pelo que:

i) só podem reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros (cfr. n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 75/2013);

ii) estando o órgão colegial apto a deliberar, importa que a vontade decisória respeite a maioria deliberativa prevista no n.º 2 do artigo 54.º da Lei n.º 75/2013, que acompanhando o n.º 3 do artigo 116.º da Constituição, dispõe que as deliberações são tomadas à pluralidade de votos, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para o apuramento da maioria.

De cada sessão ou reunião deve ser lavrada uma ata que contenha uma resenha do que de relevante tiver ocorrido, nessa sessão ou reunião, dependendo a produção de efeitos das deliberações colegiais da respetiva consignação em ata (cfr. n.º 1 do artigo 57.º).

Dando forma às relações (verticais) de coordenação que a área metropolitana procura estabelecer, o n.º 1 do artigo 105.º do Lei n.º 75/2013 (e à semelhança do previsto

no artigo 8.º da Lei n.º 46/2008¹⁰⁷), estabelece os termos da vinculação das deliberações dos órgãos das áreas metropolitanas (e, como veremos, das comunidades intermunicipais), relativamente aos municípios que as integram: uma vez aprovadas pela maioria exigida, as deliberações de qualquer um dos órgãos das áreas metropolitanas vinculam os municípios que as integram.

Basta, portanto, que sejam válidas e eficazes para que vinculem os seus associados, garantindo-se por esta via a efetividade desta forma de organização como mecanismo de coordenação das relações de cooperação e de colaboração entre os municípios que integram uma área metropolitana.

(4) Financiamento

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, prevê o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais¹⁰⁸. Para além de se manter, no n.º 1 do artigo 68.º, a titularidade de património e finanças próprios dos municípios, indicam-se, a título meramente exemplificativo, no n.º 3, os seus recursos financeiros, não divergindo estes dos já previstos na legislação anterior. No n.º 4 do mesmo artigo, e seguindo a tendência iniciada pela Lei n.º 10/2003, reconduzem-se as despesas da entidade intermunicipal aos encargos decorrentes da prossecução das suas atribuições.

Constituem recursos financeiros das entidades intermunicipais: “a) O produto das contribuições e transferências dos municípios que a integram, incluindo as decorrentes da delegação de competências; b) As transferências decorrentes da delegação de competências do Estado ou de qualquer outra entidade pública; c) As transferências decorrentes de contratualização com quaisquer entidades públicas ou privadas; d) Os montantes de cofinanciamentos europeus; e) As dotações, subsídios ou participações; f) As taxas devidas à entidade intermunicipal; g) Os preços relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos; h) O rendimento de bens próprios, o produto da sua alienação ou da atribuição de direitos sobre eles; i) Quaisquer acréscimos patrimoniais, fixos ou periódicos, que, a título gratuito ou oneroso, lhes sejam atribuídos por lei, contrato ou outro ato jurídico; j) As transferências do Orçamento do Estado, nos termos do artigo seguinte”.

¹⁰⁷ Recorde-se que nos termos deste artigo, as deliberações dos órgãos das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto vinculam os municípios que as integram, não carecendo de ratificação dos órgãos respetivos, desde que a competência para tal esteja estatutária ou legalmente prevista.

¹⁰⁸ Publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 169, de 3 de setembro de 2013, e sucessivamente alterada, com a última alteração introduzida pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

Por outro lado, no n.º 1 do artigo 69.º, diferenciam-se, para efeitos das transferências do Orçamento do Estado, as áreas metropolitanas das comunidades intermunicipais, fixando-se, para as áreas metropolitanas, o equivalente a 1% do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) dos municípios que integram a área metropolitana respetiva; e para as comunidades intermunicipais, 0,5% do FEF dos municípios que integram uma determinada comunidade intermunicipal.

As entidades intermunicipais beneficiam ainda: (i) dos sistemas e programas específicos de apoio financeiro previstos para os municípios, nomeadamente no domínio da cooperação técnica e financeira (cfr. artigo 71.º), (ii) e das isenções fiscais previstas na lei para os municípios (cfr. artigo 72.º).

Os empréstimos a contrair pelas entidades intermunicipais estão sujeitos, nos termos do artigo 70.º, às seguintes limitações: (i) não se podem contrair empréstimos a favor dos municípios; (ii) é vedada a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo; (iii) e proíbe-se a cedência de créditos não vencidos. Por outro lado, as entidades intermunicipais não podem conceder empréstimos a quaisquer entidades públicas ou privadas, salvo nos casos expressamente previstos na lei.

As contas das entidades intermunicipais estão sujeitas à jurisdição e controlo financeiro (preventivo, concomitante e sucessivo) do Tribunal de Contas, nos termos da lei (cfr. artigo 73.º)¹⁰⁹.

Tendo em vista o reforço da transparência e da *accountability* das entidades intermunicipais, a sua contabilidade respeita o Plano de Contas em vigor para o setor local (cfr. artigo 77.º), impondo-se o cumprimento de um conjunto de deveres de informação relativamente às suas contas, junto da Direção Geral das Autarquias Locais (cfr. artigo 78.º), e a disponibilização, no respetivo sítio eletrónico, dos documentos previsionais e de prestação de contas referidos na presente lei, nomeadamente: “a) A proposta de orçamento apresentada pelo órgão executivo ao órgão deliberativo; b) Os planos de atividades e os relatórios de atividades dos últimos dois anos; c) Os planos plurianuais de

¹⁰⁹ Cfr. artigos 2.º, n.º1, alínea c), 46.º, n.º 1, alínea a) e 50.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 87 -B/98, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 1/2001, de 4 de janeiro, pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, pela Lei n.º 2/2012 de 6 de janeiro, pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

investimentos e os orçamentos, os quadros plurianuais de programação orçamental, bem como os relatórios de gestão, os balanços e a demonstração de resultados, inclusivamente os consolidados, os mapas de execução orçamental e os anexos às demonstrações financeiras, dos últimos dois anos; d) Os dados relativos à execução anual dos planos plurianuais” (cfr. artigo 79.º).

A Lei n.º 73/2013, prevê ainda, no título IV-A, aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, o financiamento relativo à transferência de competências para as entidades intermunicipais, procurando garantir a transferência dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, a que a Lei n.º 50/2018 se refere (cfr. alínea f) do artigo 2.º), embora, assume-se que por lapso, a propósito apenas das autarquias locais.

Mantendo a utilização indiferenciadas dos termos “competências” e “atribuições”, a Lei n.º 73/2013 anuncia a previsão dos recursos financeiros necessários para cobrir o acréscimo de despesas resultante da assunção das novas atribuições e competências (cfr. n.º 1 do artigo 80.º-B). De acordo com o n.º 2 deste artigo, “até 2021, os recursos financeiros a atribuir às entidades intermunicipais para a prossecução das novas competências são anualmente previstos na Lei do Orçamento do Estado, e constam do FFD [Fundo de Financiamento da Descentralização], sendo distribuídos de acordo com o previsto nas respetivas leis e decretos-lei de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar, nos termos da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto”.

Acontece, no entanto, que pouco se sabe sobre o *Fundo de Financiamento da Descentralização*. Para além de definido, de forma vaga, nos artigo 30.º-B como “uma transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais, decorrente da lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto”, a sua disciplina específica haverá de constar das subsequentes Leis do Orçamento de Estado, cujo conteúdo e sentido naturalmente se desconhece.

Ora, nem uma transferência financeira do Orçamento do Estado pode ser considerada como um fundo, atendendo a que um fundo público é um património autónomo, alimentado por uma ou mais transferências financeiras; nem é de esperar que os municípios cheguem ao acordo prévio de que depende a transferência de atribuições e de competências para os anos de 2019 e 2020, e as entidades intermunicipais considerem que estão reunidas, também para este período, as condições necessárias para a

descentralização, por se desconhecer, no momento destas decisões, aspetos determinantes como os critérios de distribuição do financiamento, as garantias de que será devidamente calculado e distribuído, e o respetivo procedimento¹¹⁰.

§ 4.º Síntese conclusiva do capítulo I

Considerando a importância da qualificação jurídica na definição do regime jurídico aplicável, bem como a necessidade de obedecer ao modelo de administração pública local constitucionalmente previsto:

1. A área metropolitana como realidade a organizar distingue-se pelas características da população e do território a que se refere e pelos seus problemas específicos, diferentes dos que existem em áreas urbanas que não têm esta dimensão e dinâmicas. A realidade metropolitana corresponde assim a uma área densamente povoada, com grandes interligações entre o centro e a periferia, de que resultam interdependências quanto à gestão dos interesses das populações.
2. Os modelos de organização possíveis no ordenamento jurídico português são, em primeira linha, definidos pela Constituição, pelo que na opção a tomar quanto à forma de organização adequada à realidade metropolitana, deverá atender-se às seguintes limitações: (i) não é possível constituir novas regiões político-administrativas para além da Madeira e dos Açores, considerando que são instituídas pela própria Constituição; (ii) não é possível constituir um novo tipo de autarquia local para além dos tipos constitucionalmente previstos, o que se traduz, quer na proibição de constituição de novas pessoas coletivas públicas com os elementos previstos no n.º 2 do artigo 235.º da CRP; quer na proibição de utilização do *nomen iuris* de autarquia local, município, freguesia e região administrativa, por pessoas coletivas públicas que não preencham aqueles requisitos.
3. À luz da Constituição da República Portuguesa, as possibilidades quanto à organização da realidade metropolitana passam assim: (i) pela constituição de outras formas de organização autárquica, nos termos do n.º 3 do artigo 236.º da Constituição; (ii) pela constituição de associações de municípios, de acordo com o artigo 253.º da Constituição; (iii) pela constituição de regiões administrativas, que constituem um tipo de autarquia

¹¹⁰ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA/NOEL GOMES, “As dimensões financeiras do impulso descentralizador”, *Revista de Direito Administrativo*, n.º 5, maio/agosto, 2019, AAFDL, página 54.

local; (iv) pela criação de órgãos consultivos dirigidos à concertação de políticas municipais, coordenados pelo Estado, através das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, como acontecia com o Gabinete de Apoio Técnico (GAT); (v) pela celebração de contratos interadministrativos; (vi) e pela colaboração fática entre os municípios que integram aquela área (que é o que se passa quando dois ou mais municípios colaboram entre si no plano técnico ou administrativo, mas sem que esta cooperação assuma qualquer forma jurídica específica¹¹¹).

4. A opção do legislador português, consagrada na Lei n.º 44/91, e mantida até hoje, passou pelo recurso a uma forma institucionalizada (isto é, com personalidade jurídica), de organização, que o legislador entendeu denominar de “área metropolitana”, qualificando-a como uma pessoa coletiva pública de tipo associativo criada por lei.

5. Servindo-nos da perspectiva de Direito comparado, ao contrário do que acontece em França e, em especial, em Espanha, onde apesar de se prever uma forma de organização específica para a realidade metropolitana, o legislador confere alternativas de organização, em Portugal, o legislador optou por estabelecer um efeito preclusivo da forma de organização “área metropolitana”, quanto às demais: não só porque as áreas metropolitanas são constituídas por lei (tendência apenas interrompida pela Lei n.º 10/2003), que define a sua composição territorial, não tendo os municípios que integram essa área, autonomia para não a integrar ou para a abandonar; mas também porque os municípios que integram uma área metropolitana não podem integrar uma comunidade intermunicipal. Assim, muito embora possam constituir associações de municípios e freguesias de fins específicos, com os municípios e as freguesias que entenderem, a verdade é que não podem optar por prescindir da forma de organização “área metropolitana”, em favor de outras.

6. A previsão desta forma de cooperação e de colaboração forçada, não afasta, no entanto, a possibilidade de recurso a formas não institucionais de cooperação e de colaboração (como a celebração de contratos interadministrativos e o estabelecimento de acordos informais), e a outras formas institucionais que visam o estabelecimento do funcionamento em rede, como as fundações municipais, as empresas intermunicipais e as associações de municípios de fins específicos. Excluída está a possibilidade de um

¹¹¹ FERNANDO ALVES CORREIA, “Formas de cooperação intermunicipal”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, I, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Número especial, Coimbra, 1984, página 67.

município que integra uma área metropolitana constituir ou aderir a uma comunidade intermunicipal.

7. Pese embora o reconhecimento de problemas específicos que justificam um modelo de gestão distinto do adotado para as demais áreas urbanas, subjacente à criação da forma de organização das áreas metropolitanas, mantém-se a densificação insuficiente daquele critério. De facto, abandonado o critério adotado pela Lei n.º 10/2003, assente na descaracterização da realidade metropolitana e, portanto, desta forma de organização, por fazer depender a constituição das grandes áreas metropolitanas e das comunidades urbanas, unicamente do número de municípios e de habitantes; mantém-se nas leis que se seguiram a predominância (embora atenuada) do critério demográfico. Na verdade, as NUTS III, para as quais a lei remete (primeiro a Lei n.º 46/2008 e depois a Lei n.º 75/2013), são definidas em primeira linha pelo critério demográfico, procurando-se, no entanto, a sua articulação “com a identidade de características dos respectivos territórios, com a problemática do desenvolvimento económico-social, e com a vigente circunscrição dos agrupamentos de municípios ou de áreas de planeamento sub-regional” (cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86 e Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro).

8. As áreas metropolitanas não merecem a qualificação como “associações de municípios”, categoria definida no artigo 253.º da Constituição, por não serem livremente instituídas pelos municípios que as integram, nem como “autarquias locais”, limitadas aos tipos previstos no n.º 1 do artigo 236.º da Constituição, qualificando-se sim como uma “outra forma de organização autárquica”, categoria a que se refere o n.º 3 do artigo 236.º da Constituição.

9. São associações públicas obrigatórias de municípios ou, dito de outra forma, pessoas coletivas públicas de substrato associativo, cujos associados – os municípios –, estão previamente definidos na lei, não estando na sua disponibilidade a decisão de integrar, de aderir ou de abandonar uma determinada área metropolitana.

10. Como associações públicas, as áreas metropolitanas constituem uma forma de administração autónoma, estando sujeitas, por parte do Estado, a um controlo (tutela) de mera legalidade, quanto ao exercício das suas competências e, portanto, quanto à prossecução das suas atribuições, nos termos da Lei n.º 27/96. Esta tutela de mera legalidade é a única compatível com a sua autonomia, e permite, por exemplo, a anulação dos atos administrativos praticados, por iniciativa da área metropolitana ou na sequência de recurso administrativo especial (cfr. artigos 165.º, n.º 2 e 199.º do CPA).

11. Tem-se registado, a partir da Lei n.º 10/2003, um alargamento das atribuições das áreas metropolitanas, com o correspondente alargamento das fontes de financiamento e reajuste das competências dos seus órgãos. O facto de articularem a atuação dos municípios com a Administração central, para além da ação dos municípios entre si, aproxima as áreas metropolitanas do papel a desempenhar pelas regiões administrativas. À luz da Lei n.º 75/2013, as atribuições das áreas metropolitanas podem ser organizadas de acordo com critérios diversos. Assim, atendendo ao carácter próprio ou derivado das atribuições é possível distinguir entre as atribuições que se reconduzem à prossecução dos fins dos seus associados e as atribuições próprias, transferidas *ex novo* pelo Estado. À luz da Lei n.º 75/2013, podendo as suas atribuições ser organizadas de acordo com critérios diversos. Já considerando o seu objeto, pode-se distinguir entre: (i) as atribuições que se reconduzem a garantir a articulação entre os municípios, seja por via do planeamento dos investimentos a realizar, seja ao nível dos investimentos municipais de carácter metropolitano; (ii) as atribuições que se traduzem na participação (institucionais) em entidades públicas de âmbito intermunicipal e, já no plano co constitutivo, na participação na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito intermunicipal e na gestão de programas de desenvolvimento; (iii) e as que têm em vista a articulação entre os municípios e os serviços da Administração central.

12. Já quanto às competências dos seus órgãos, às que são transferidas quando haja lugar à transferência de atribuições, acrescem as delegadas pelo Estado ou pelos municípios (desassociadas da transferência de atribuições), por via de contrato interadministrativo. No caso de a delegação ser feita pelo Estado, é necessária uma lei prévia habilitante, considerando que a lei n.º 75/2013 (e mal) só é suficiente quando a delegação é feita pelo município.

13. A tendência para o reforço do papel das áreas metropolitanas (e das comunidades intermunicipais) persiste, embora se adivinhe difícil. A transferência de atribuições para os anos de 2019 e de 2020 depende do acordo prévio de todos os municípios que integram a área metropolitana respetiva, desconhecendo-se quais são os recursos financeiros necessários para cobrir o acréscimo de despesas resultante da assunção de novas atribuições e competências a prever nas futuras Leis do Orçamento de Estado.

14. Apesar das dúvidas levantadas pela amplitude das suas atribuições (extensíveis às comunidades intermunicipais, uma vez que as atribuições são as mesmas), não é constitucionalmente admissível alterar a configuração legal das áreas metropolitanas prevendo, por exemplo, a eleição direta dos membros do conselho metropolitano. Para

além de violar o princípio da tipicidade das autarquias locais, uma alteração como esta, para além de desconsiderar o modelo de Administração Pública local previsto na Constituição, permitiria a criação, nas grandes áreas urbanas, de um sucedâneo das regiões administrativas, ultrapassando-se, por esta via, a sujeição a referendo.

15. De qualquer forma, não deixa de ser assinalável a previsão, quanto às atribuições e competências transferidas, de deveres de transparência (cfr. n.º 4 do artigo 4.º da Lei n.º 50/2018), sobretudo se considerarmos que as áreas metropolitanas (e as comunidades intermunicipais) não têm (nem podem ter) legitimidade democrática direta.

16. É, no entanto, de lamentar que a Lei n.º 75/2013 não sujeite as entidades intermunicipais a normas de boa administração. Na verdade, os deveres de transparência a que estão sujeitas encontram apenas consagração expressa no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, restringindo-se à sua atividade financeira e agora, na Lei n.º 50/2018, quanto às atribuições e competências transferida.

17. O regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, para além de as sujeitar a um dever de transparência essencial para a efetividade do controlo a realizar pela DGAL e pelo Tribunal de Contas, prevê ainda a sujeição da sua contabilidade às regras da contabilidade pública, a limitação das despesas aos encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhe estão confiadas e a possibilidade de contraírem empréstimos a curto, médio e longo prazos, a incluir no montante da dívida total relevante para os limites da capacidade de endividamento dos municípios.

18. São órgãos das áreas metropolitanas: (i) o conselho metropolitano (órgão deliberativo), (ii) a comissão executiva metropolitana (órgão executivo) e (iii) o conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano (órgão consultivo).

19. A sua composição assegura a representatividade dos municípios associados, e preserva a área metropolitana como forma de Administração autónoma, ao contrário do que chegou a acontecer no passado (cfr. Leis n.º 44/91, 10/2003 e 46/2008), seja por via da constituição, pelos presidentes das câmaras municipais, do conselho metropolitano, seja por via da eleição indireta da comissão executiva metropolitana, seja por via da designação dos membros do conselho estratégico para o desenvolvimento, por deliberação do conselho metropolitano.

20. A atividade da comissão executiva metropolitana é acompanhada e fiscalizada pelo conselho metropolitano, ao qual compete deliberar sobre a sua demissão (cfr. n.º 2 do artigo 71.º). Este órgão responde ainda perante as respetivas assembleias municipais dos

seus membros, pelas atividades desenvolvidas no âmbito da área metropolitana (cfr. n.º 4 do artigo 76.º e alínea a) do n.º 5 do artigo 25.º).

21. A proximidade das áreas metropolitanas com as comunidades intermunicipais é significativa. A integração das duas formas de organização na noção funcional de entidades intermunicipais, para o efeito de as sujeitar a um regime comum (sem prejuízo dos regimes específicos previstos), a previsão de atribuições semelhantes, que se estende às atribuições transferidas pelo Estado ao abrigo da Lei n.º 50/2018, e a utilização do mesmo critério de composição territorial, considerando a remissão para as NUTS III, foram determinantes nesse sentido, e partem do pressuposto de que, não havendo regiões administrativas, é necessário garantir, por outra via, o nível intermédio entre os municípios e o Estado.

CAPÍTULO II

COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS

§ 1.º Conceito e espécies

À semelhança das áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais são qualificadas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, como associações de municípios, integrando o conceito funcional de entidades intermunicipais (cfr. artigo 63.º). Estão sujeitas a um regime comum, também aplicável às áreas metropolitanas, previsto nos artigos 63.º, 64.º, 100.º a 107.º e 111.º a 130.º, e a um regime específico, previsto nos artigos 65.º e 80.º a 99.º. As comunidades intermunicipais sucedem às “associações de municípios de fins múltiplos”, previstas na Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, e às comunidades intermunicipais de fins gerais da Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, e distinguem-se das associações de municípios e das associações de freguesias de fins específicos.

Ao contrário das comunidades intermunicipais, as associações de municípios e as associações de freguesias de fins específicos não integram o conceito de entidades intermunicipais, dirigindo-se à prossecução de fins específicos, a definir nos seus estatutos, o que corresponde à configuração inicial (e única) dada às associações de municípios pelo Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro, e mantida até à Lei n.º 11/2003, de 13 de maio. Por outro lado, não só estão isentas de seguir uma composição territorial previamente definida por lei, como lhes falta a contiguidade territorial.

As associações de municípios e as associações de freguesias de fins específicos são constituídas por contrato, a celebrar entre os municípios ou as freguesias interessadas, consoante o caso, e na sua denominação deve ser incluída a menção «Associação de Municípios» ou «Associação de Freguesias». Pese embora não integrem o objeto deste estudo, constituem uma forma de cooperação e de colaboração entre as autarquias locais a considerar na análise das comunidades intermunicipais, por poderem funcionar como uma alternativa para os municípios que optem por não integrar a sua comunidade

intermunicipal respetiva, sem prejuízo da possibilidade de, a par da integração ou adesão a uma determinada comunidade intermunicipal, constituírem uma ou mais associações de municípios de fins específicos¹¹².

De facto, com exceção das áreas metropolitanas face às comunidades intermunicipais, e vice-versa, a adoção de uma fórmula de cooperação e de colaboração institucional, não exclui o recurso às demais, nem a formas de cooperação e de colaboração não institucionais, caracterizadas pela sua especial flexibilidade.

Seguindo o critério da análise do regime jurídico utilizado a propósito das áreas metropolitanas, atente-se no que dispõe a Lei n.º 75/2013 sobre as comunidades intermunicipais:

i) são livremente constituídas por contrato – contrato este público, apesar da sua forma privada (cfr. artigos 80.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 75/2013);

ii) têm atribuições próprias, definidas diretamente por lei, podendo ainda beneficiar da transferência de atribuições e de competências do Estado e de delegações de competências do Estado e dos municípios (cfr. artigo 81.º da Lei n.º 75/2013);

iii) a sua delimitação territorial também é definida por lei, que indica os municípios que integram as áreas geográficas definidas no anexo II e que a elas podem aderir, assumindo as designações dele constantes (cfr. n.º 2 do artigo 66.^{o113} e anexo II da Lei n.º 75/2013);

iv) o n.º 5 do artigo 80.º da Lei n.º 75/2013 proíbe a instituição de comunidades intermunicipais com um número inferior a cinco membros, ou que tenham uma população total inferior a 85 000 habitantes;

v) a estrutura orgânica e composição dos seus órgãos é também definida por lei. São órgãos da comunidade intermunicipal a assembleia intermunicipal, o conselho

¹¹² Sobre as associações de municípios e de freguesias de fins específicos, cfr artigos 108.º a 109.º da Lei n.º 75/2013. No caso particular das freguesias, mantém-se em vigor a Lei n.º 175/99, de 21 de setembro, que aprovou o regime jurídico das associações de freguesias de direito público. Estas associações, pese embora tenham um regime semelhante ao das associações de municípios (no que se refere, por exemplo, à sua estrutura orgânica, tutela administrativa e regime financeiro), estão limitadas geograficamente, só sendo possível a associação de freguesias contíguas ou pertencentes ao território do mesmo município. Por outro lado, e quanto ao seu objeto, só podem ser criadas para a realização de interesses comuns específicos (a gestão de equipamentos e de serviços comuns).

¹¹³ Não se percebe a inserção sistemática desta norma integrada, conjuntamente com o n.º 1, que estabelece que “As áreas metropolitanas são as indicadas no anexo ii e assumem as designações dele constantes”, no capítulo referente às áreas metropolitanas. Mais sentido faria que o artigo 66.º constasse nas disposições gerais relativas às entidades intermunicipais, ou, em alternativa, fossem autonomizados os seus números em dois artigos diferentes integrados, respetivamente, nos capítulos referentes às comunidades intermunicipais e às áreas metropolitanas.

intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal e o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal (cfr. artigo 82.º).

vi) os membros da assembleia intermunicipal são eleitos de forma proporcional ao número dos cidadãos eleitores dos municípios que integram a comunidade intermunicipal, e a eleição decorre em cada assembleia municipal pelo colégio eleitoral constituído pelo conjunto dos membros da assembleia municipal, eleitos diretamente, mediante a apresentação de listas (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 83.º). O conselho intermunicipal é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a comunidade intermunicipal, e tem um presidente e dois vice-presidentes, eleitos por aquele, de entre os seus membros (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 88.º da Lei n.º 75/2013). O secretariado executivo intermunicipal é constituído por um primeiro-secretário intermunicipal e, mediante deliberação unânime do conselho intermunicipal, até dois secretários intermunicipais (cfr. n.º 1 do artigo 93.º).

Ora, os traços do seu regime afastam de forma clara as comunidades intermunicipais da categoria das autarquias locais, considerando que são instituídas por iniciativa dos municípios, ao passo que as autarquias locais são constitucionalmente necessárias. Acresce que não têm órgãos eleitos diretamente, nos termos do n.º 5 do artigo 113.º e do n.º 2 do artigo 239.º da Constituição.

Não era esta, no entanto, a intenção inicial. Na primeira redação do Decreto da Assembleia da República n.º 132/XII que, depois de devidamente alterado, veio a ser promulgado e publicado como Lei n.º 75/2013, as comunidades intermunicipais surgiam configuradas como pessoas coletivas públicas de âmbito territorial autárquico, com atribuições genéricas, dotadas de órgãos representativos, instituídas diretamente por lei, e sujeitas ao regime da tutela administrativa, integrando elementos de qualificação que também compõem a caracterização constitucional da categoria de autarquia local, *correspondendo estrutural e funcionalmente às regiões administrativas*, o que sempre levantaria a questão de saber, «caso o Decreto n.º 132/XVII fosse promulgado e entrasse em vigor, que papel restaria para as regiões administrativas? O que distingue estas últimas do tipo de autarquia local com carácter supramunicipal previsto na Constituição é apenas a denominação: o *nomen iuris* dado pelo legislador ordinário é o de “entidade

intermunicipal”, enquanto a Constituição adota para o mesmo tipo de autarquia a designação de “região administrativa”»¹¹⁴.

Por outro lado, o legislador atribuiu às comunidades intermunicipais poderes relativamente aos municípios (como a emissão de pareceres sobre o exercício de competências das assembleias municipais ou, até mesmo, o exercício da cobrança dos impostos municipais), que correspondiam a uma limitação da autonomia municipal, sendo, por isso, inconstitucionais. Aliás, a conclusão não seria diferente se em causa estivesse a atribuição destes mesmos poderes a verdadeiras regiões administrativas, por também estas não poderem beneficiar de qualquer limitação dos poderes municipais. Não existe nenhuma hierarquia entre autarquias locais, pelo que as autarquias de grau superior não dispõem de nenhum poder de direção, superintendência e tutela relativamente às autarquias de grau inferior, sem prejuízo da necessária cooperação e colaboração¹¹⁵.

Solicitada a fiscalização preventiva da constitucionalidade dos artigos 2.º, n.º 1 e 3.º, n.º 1, alínea c) do Decreto da Assembleia da República n.º 132/XII, e dos artigos 2.º, 3.º, 63.º, n.ºs 1, 2 e 4, 64.º, n.ºs 1 a 3, 65.º e 89.º a 93.º do seu Anexo I, por se entender que procediam à constituição de um novo tipo de autarquia local, decidiu o Tribunal Constitucional pronunciar-se pela sua inconstitucionalidade, por violação do princípio da tipicidade das autarquias locais, previsto no n.º 1 do artigo 236.º da Constituição (cfr. Acórdão n.º 296/2013).

Para além de considerar que em causa estava a criação de um novo tipo de autarquia local, no percurso cognoscitivo seguido de que se dá conta na fundamentação, o Tribunal Constitucional, partindo da análise do regime jurídico das comunidades intermunicipais previsto no Decreto n.º 132/XII, começou por colocar a hipótese de integração desta nova figura na categoria da associação de municípios e na categoria das outras formas de administração autárquica, antes de concluir pela violação do princípio da tipicidade das autarquias locais.

Mas a verdade é que nem poderiam ser qualificadas como associações de municípios considerada “a criação por lei e o carácter obrigatório da participação dos municípios nas entidades intermunicipais”¹¹⁶, nem como outras formas de organização

¹¹⁴ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, declaração de voto de vencido do Juiz Conselheiro Pedro Machete, disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt>> (última consulta no dia 15 de maio de 2019).

¹¹⁵ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, **Constituição Portuguesa Anotada**, tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, página 451.

¹¹⁶ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, ponto 28, disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt>> (última consulta no dia 15 de maio de 2019).

autárquica, uma vez que “residindo os pressupostos de criação das comunidades intermunicipais no número de municípios e habitantes, e não em critérios de insularidade ou dimensão da área urbana, o respetivo regime não pode, pois, encontrar habilitação constitucional no n.º 3 do artigo 236.º da CRP”¹¹⁷.

O regime das comunidades intermunicipais previsto na Lei n.º 75/2013 mantém a indistinção entre associativismo municipal e entidades intermunicipais, com a qualificação das áreas metropolitanas como associações de autarquias, à semelhança das comunidades intermunicipais e das associações municípios e de freguesias de fins específicos; bem como a inclusão das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais no conceito de entidades intermunicipais. Todavia, ao contrário do que acontece com as áreas metropolitanas, a qualificação das comunidades intermunicipais como associações de municípios corresponde à sua configuração legal, isto é, às suas características e regime, não havendo aqui dissociação entre forma e substância.

Pese embora seja a lei a definir os municípios que podem integrar uma determinada comunidade intermunicipal, a sua designação, estrutura orgânica, modo de designação, competências e atribuições, a verdade é que cabe aos municípios decidir se aderem ou abandonam uma determinada comunidade intermunicipal. Neste sentido, atente-se o disposto no n.º 4 do artigo 80.º da Lei n.º 75/2013, que se refere mesmo a um direito potestativo de adesão de qualquer município integrante de uma unidade territorial em que já exista uma comunidade intermunicipal aderente, mediante deliberação da câmara municipal, aprovada pela assembleia municipal respetiva e comunicada à comissão executiva intermunicipal, sem necessidade de autorização ou aprovação dos restantes municípios¹¹⁸.

Esta voluntariedade, essencial para a sua inserção na categoria de associações de municípios prevista no artigo 253.º da Constituição, manifesta-se na forma da sua criação. As comunidades intermunicipais (assim como as associações de municípios e as associações de freguesias de fins específicos) são criadas, não por lei, mas por contrato, a aprovar pelas assembleias municipais, sendo outorgantes os presidentes dos órgãos executivos dos municípios envolvidos (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 80.º da Lei n.º 75/2013).

¹¹⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, ponto 27, disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt>> (última consulta no dia 15 de maio de 2019).

¹¹⁸ Equiparando a “liberdade de entrar e 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” à liberdade contratual, “que inclui a livre conclusão de contratos, mas não a definição do conteúdo do contrato nem a escolha do parceiro contratual”, ver PEDRO COSTA GONÇALVES, “As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 1, janeiro/março, 2014, página 29.

A única questão que se levanta passa pela configuração das comunidades intermunicipais como pessoas coletivas públicas de fins múltiplos e não de fins específicos, numa aproximação propositada às regiões administrativas, que pretende suprir a sua ausência, garantindo por via das comunidades intermunicipais, um nível intermédio entre os municípios e o Estado, no território não abrangido pelas áreas metropolitanas.

Ora, porque se trata de associações de municípios e, portanto, de associações públicas (o contrário é que pode não acontecer, como sucede com as áreas metropolitanas), as comunidades intermunicipais dirigem-se à prossecução conjunta dos interesses dos seus associados, vinculados à prossecução de fins de interesse público, o que determina a sua não instrumentalidade, ou seja, a sua autoadministração por via de órgãos representativos desses interesses. As comunidades intermunicipais integram-se, assim, na Administração autónoma, sobre a qual o Governo apenas pode exercer uma tutela de mera legalidade (cfr. alínea d) do artigo 199.º da Constituição e artigo 64.º da Lei n.º 75/2013), de acordo com o disposto na Lei n.º 27/96, de 31 de agosto¹¹⁹.

§ 2.º Evolução histórica e modelos atuais comparados

(1) Evolução histórica

As comunidades intermunicipais são associações de municípios nos termos do artigo 253.º da Constituição, mas para além de não esgotarem esta categoria, também não constituem a única forma de associação entre os municípios. Na verdade, nem as comunidades intermunicipais são as únicas associações de municípios existentes, se considerarmos as associações de municípios e as associações de freguesias de fins específicos, como acresce a possibilidade, legalmente prevista, de os municípios (e as freguesias) constituírem associações privadas representativas dos seus interesses.

¹¹⁹ Como assinala LICÍNIO LOPES MARTINS, a sua inclusão na Administração Autónoma é inequívoca uma vez que são criadas para a prossecução de interesses próprios: os interesses próprios das CIM uma vez que a lei lhes concede atribuições próprias, os interesses de cada um dos municípios que as integram e os interesses das populações desses municípios que, através da atividade desenvolvida pelas CIM podem obter um maior ganho global, pelo menos no plano intermunicipal (LICÍNIO LOPES MARTINS, “O regime das Comunidades Intermunicipais: mais um caso exemplar de degradação de autonomia municipal”, in *Revista de direito público e regulação*, n.º 2, julho de 2009, página 10).

As comunidades intermunicipais, as associações de municípios e as associações de freguesias de fins específicos, assim como as associações representativas dos municípios e das freguesias, respetivamente, são formas organizativas distintas, que se diferenciam pela sua natureza jurídica e pelas funções que desempenham: as comunidades intermunicipais e as associações de municípios e de freguesias de fins específicos são pessoas coletivas públicas que funcionam como formas de cooperação e de colaboração entre os seus associados, integrando a Administração Pública autónoma; ao passo que as associações representativas dos interesses dos municípios e das freguesias, respetivamente, são pessoas coletivas privadas que visam garantir a representação dos interesses dos seus associados.

O Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro, é o primeiro diploma, após o 25 de abril, sobre as associações de municípios. Antecederam-no, em 1913, a Lei n.º 88, de 7 de agosto, que permitia, no seu artigo 94.º, a celebração de acordos entre municípios com vista à prossecução de interesses comuns, e o Código Administrativo de 1936/1940, que previa, no artigo 177.º, as federações de municípios “para a realização de interesses comuns dos respetivos concelhos”, que poderiam por sua vez ser facultativas ou obrigatórias, e as uniões de freguesias, que acabaram por não funcionarem na prática.

A Constituição, na sua redação originária, acabou por não introduzir uma solução de rutura face à prevista no Código Administrativo, limitando-se (i) a garantir o direito de os municípios criarem federações de municípios, que poderiam ser tornadas obrigatórias por lei, e (ii) a consagrar a possibilidade de constituírem associações de municípios, muito embora a distinção entre ambas não fosse explícita.

Segundo VITAL MOREIRA, “enquanto as federações eram as entidades intermunicipais de tipo cooperativo e de direito público, as associações constituíam a novidade da Constituição de 1976 e designavam as associações de municípios de criação facultativa e de natureza privada, com funções de representação e de defesa de interesses, que a Constituição de 1933 excluía”¹²⁰. No entanto, apenas o Código Administrativo de 1936/1940 se referia às federações, prevendo-as como obrigatórias ou facultativas. As leis posteriores à Constituição de 1976, assim como as que se seguiram às revisões

¹²⁰ VITAL MOREIRA, “Associações intermunicipais e áreas metropolitanas”, “Associações intermunicipais e áreas metropolitanas”, in *Direito Regional e Local*, n.º 00, outubro/dezembro, 2007, página 9.

constitucionais, preveem apenas associações de municípios, não se referindo a federações¹²¹.

O Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro, configurava as associações de municípios como associações públicas, facultativas, criadas por escritura pública e com autonomia estatutária (que acabava por revelar-se bastante limitada, o que aliás é comum nas associações públicas) (cfr. artigo 1.º), podendo dirigir-se à prossecução de quaisquer interesses compreendidos nas atribuições dos municípios, salvo os que, pela sua natureza ou por disposição da lei, devam ser diretamente realizados por aqueles (cfr. artigo 2.º).

Assim, nos termos deste diploma, os seus órgãos seriam: (i) a assembleia intermunicipal, composta pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios integrantes e por dois vereadores, e (ii) o conselho administrativo, composto por um representante de cada um dos municípios, designados pela assembleia intermunicipal (cfr. artigo 6.º a 10.º). Por outro lado, acresce uma limitação quanto aos seus associados, atendendo a que, em princípio, só se admitiam associações para a realização de tarefas comuns, entre os municípios integrados no mesmo agrupamento de municípios, sob a monitorização do Gabinete de Apoio Técnico (GAT) (cfr. artigo 3.º).

O património da associação é constituído pelos bens e direitos para ela transferidos no ato da constituição ou por ela posteriormente adquiridos por qualquer título, beneficiando das isenções fiscais previstas na lei para as autarquias locais (cfr. artigo 13.º). Constituem receitas das associações, nos termos do artigo 14.º: (i) o produto das participações de cada município; (ii) as taxas de utilização de bens e as respeitantes à prestação de serviço ao público; (iii) o rendimento de bens próprios e o produto da sua alienação ou da constituição de direitos sobre eles; (iv) as dotações, subsídios ou participações provenientes da Administração central; (v) o produto de empréstimos contraídos junto das instituições de crédito de acordo com o previsto nos estatutos (cfr. artigo 15.º). O julgamento das contas da associação é da competência do Tribunal de Contas (cfr. artigo 18.º).

Entretanto, foi eliminada a possibilidade de constituição de federações obrigatórias na revisão constitucional de 1982 (com exceção do previsto no n.º 3 do artigo 236.º da Constituição quanto às grandes áreas urbanas); e, com a revisão constitucional de 1997, passou a prever-se a possibilidade de conferir atribuições próprias às associações

¹²¹ J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, **Constituição da República Portuguesa Anotada**, vol. II, 4.ª ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, página 767.

e federações de municípios, continuando sem se esclarecer a distinção entre associações e federações.

Seguiu-se o Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de março, que habilitou os municípios portugueses a constituir, sob o formato de associação de municípios com personalidade jurídica pública, previsto no Decreto-Lei n.º 266/81, de 29 de março, ou de associação de direito privado, constituída ao abrigo do Código Civil, uma associação de caráter nacional dirigida à representação e defesa dos interesses municipais. Os seus fins não podiam se confundir com os das associações de municípios, dirigidas ao estabelecimento de relações de cooperação entre os municípios, procurando a prossecução conjunta das suas atribuições, só podendo dedicar-se ao desempenho de funções de representação.

Neste contexto, a *Associação Nacional dos Municípios Portugueses*, constituída em 22 de fevereiro de 1985, optou pela forma de associação de direito privado. De acordo com o n.º 1 do artigo 1.º dos seus Estatutos, “a Associação Nacional de Municípios Portugueses, entidade de direito privado, constituída por escritura pública de vinte e dois de fevereiro de mil novecentos e oitenta e cinco, na Secretaria Notarial da Figueira da Foz, de 1985, rege-se pelos presentes Estatutos e subsidiariamente pelas competentes disposições do Código Civil”¹²².

O Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de março, veio depois a ser revogado pela Lei n.º 54/98, de 10 de agosto, que passou a prever – para as associações representativas de municípios e de freguesias – apenas a forma de associação privada, regida pelo Código Civil, retirando-se assim a possibilidade de os municípios e as freguesias optarem entre formas de organização de direito público e de direito privado.

O Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro, disciplina as associações de municípios de direito público, foi entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro, que, no seu preâmbulo, para além de ter salientado o papel das associações de municípios como “instrumentos jurídicos válidos na realização de atribuições cometidas às autarquias locais”, assinala “o interesse em incentivá-las, procurando melhorar o seu regime jurídico”, enunciando como principais inovações introduzidas: “a obrigatoriedade de inclusão nos estatutos quer das condições de admissão de novos associados, quer das condições de retirada por parte dos que a integram; o

¹²² Cfr. Estatutos disponíveis em: <<http://www.anmp.pt/anmp>> (última consulta no dia 15 de maio de 2019).

redimensionamento da composição dos órgãos; a previsão do instituto da delegação de poderes; a delimitação da duração do mandato, sempre vinculado à exigência de representatividade; a obrigatoriedade de confirmação do mandato após a ocorrência de eleições gerais nacionais para os órgãos autárquicos; a possibilidade de nomeação de administrador-delegado; a possibilidade de melhor aproveitamento dos recursos pela prestação de serviços a entidades diferentes dos associados; a clarificação relativa à garantia de empréstimos com a totalidade ou parte do património associativo; o alargamento do prazo para apresentação a julgamento das contas de gerência; a possibilidade de requisição de pessoal a entidades diferentes dos municípios associados, eliminando-se os limites temporais legais da sua duração; a sistematização do regime jurídico das associações municipais de direito público num só diploma”.

Manteve-se a configuração das associações de municípios como associações públicas de carácter facultativo, constituídas por escritura pública e sujeitas a registo junto do Ministério competente, deixando de prever-se qualquer limitação quanto aos municípios integrantes (cfr. artigos 1.º a 4.º). São órgãos da associação a assembleia intermunicipal, composta pelos presidentes e por vereadores das câmaras municipais dos municípios associados; e o conselho de administração, órgão executivo, colegial, composto por três ou cinco membros, eleitos pela assembleia intermunicipal de entre os seus membros, podendo nomear-se um administrador-delegado (cfr. artigo 5.º a 9.º).

Este diploma foi revogado pela Lei n.º 172/99, de 21 de setembro, a qual, mantendo no essencial o regime anterior, dispõe de forma diferente quanto à composição dos órgãos. Nos termos do artigo 8.º, a assembleia intermunicipal é composta pelos presidentes de cada uma das câmaras dos municípios associados e respetivos vereadores, variando “a sua composição em função do número de municípios que constituem a associação, de acordo com as seguintes regras: a) Nas associações constituídas por 10 ou menos municípios, até três membros por município; b) Nas associações constituídas por mais de 10 municípios, até dois membros por município”.

É da competência da câmara municipal de cada município associado designar os seus representantes na assembleia intermunicipal. Nos termos do artigo 10.º, o conselho de administração é composto por representantes dos municípios associados, eleitos pela assembleia intermunicipal de entre os seus membros: (i) nas associações constituídas por cinco ou menos municípios, três membros; (ii) nas associações constituídas por mais de cinco municípios, cinco membros. O exercício das funções de presidente da mesa da

assembleia intermunicipal é incompatível com o desempenho do cargo de presidente do conselho de administração. Nos termos do artigo 11.º, o conselho de administração pode nomear um administrador-delegado para a gestão corrente dos assuntos da associação, devendo, neste caso, ficar expressamente determinados em ata, os poderes que lhe são conferidos.

Seguiu-se a Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, que deu forma, conjuntamente com a Lei n.º 10/2003 (sobre as áreas metropolitanas) à reforma Relvas. Os municípios que se pretendessem associar, mas que não reunissem os critérios demográficos de que dependia a constituição de áreas metropolitanas, podiam criar comunidades intermunicipais, a que a lei fazia corresponder atribuições semelhantes às das áreas metropolitanas. Essas atribuições, sem prejuízo das transferências de atribuições do Estado e dos municípios, prendiam-se com a articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal, a coordenação entre os municípios e os serviços da administração do Estado, o planeamento e gestão estratégica (económica e social) e a gestão na área dos municípios integrantes (cfr. artigo 5.º)¹²³.

As associações de municípios de direito público passaram a designar-se comunidades intermunicipais, dividindo-se em duas espécies do mesmo género: (i) as comunidades intermunicipais de fins gerais; e (ii) as associações de municípios de fins específicos (cfr. artigo 1.º); o que vale sobretudo pela configuração, como pessoas coletivas públicas de fins gerais, das comunidades intermunicipais, uma vez que até aqui a opção tinha passado pela sua configuração única como pessoas coletivas públicas de fins específicos.

As comunidades intermunicipais de fins gerais eram constituídas por municípios vizinhos, com um nexó territorial entre si, embora sem a necessidade de respeitarem uma divisão territorial pré-definida, o que quer dizer que estava na disponibilidade dos municípios optar por pertencer a uma ou a outra comunidade intermunicipal, desde que respeitada a contiguidade territorial entre os municípios integrantes, não podendo os municípios que pertencessem a uma área metropolitana integrar uma comunidade intermunicipal de fins gerais (cfr. artigo 2.º). Por outro lado, da pertença a uma determinada comunidade intermunicipal de fins gerais, resultava para os municípios associados:

¹²³ MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES, **Governo e Administração Local**, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, páginas 346 e 347.

i) a proibição de fazerem parte de outra comunidade intermunicipal de fins gerais (cfr. n.º 6 do artigo 2.º);

ii) a obrigação de permanência por cinco anos, sob pena de perderem todos os benefícios financeiros e administrativos e de não poderem integrar, durante um período de dois anos, comunidades diversas daquela a que pertencem (cfr. n.º 1 do artigo 5.º);

As comunidades intermunicipais eram assim facultativas, quanto à sua constituição e composição territorial, o que permitia a sua criação por escritura pública. Em 2005, eram duas as comunidades intermunicipais de fins gerais constituídas: *(i)* a comunidade intermunicipal do Pinhal, que tinha como associados os municípios de Arganil, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande e Sertã, abrangendo cerca de 70 000 habitantes; *(ii)* e a comunidade intermunicipal do Vale do Minho, integrada pelos municípios de Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Valença e Vila Nova de Cerveira, com mais de 60 000 habitantes¹²⁴.

As comunidades intermunicipais de fins gerais tinham património e finanças próprios e os seus recursos financeiros eram, no essencial, transferências dos municípios que as integram (e não já do Estado).

Os seus órgãos são: *(i)* a assembleia intermunicipal (composta por representantes das assembleias municipais, e não já das câmaras municipais, como acontecia anteriormente), *(ii)* o conselho diretivo (composto pelos presidentes das câmaras municipais, ao contrário do que acontecia anteriormente, em que o mesmo era eleito pela assembleia intermunicipal), e *(iii)* a comissão consultiva (composta por representantes dos serviços públicos estaduais atinentes ao desempenho das atribuições intermunicipais) (cfr. artigo 8.º a 19.º).

Mas se a composição assembleia intermunicipal e do conselho diretivo se compreendem à luz da exigência de representação dos seus associados, o mesmo já não se poderá dizer quanto à composição da comissão consultiva, integralmente constituída por órgãos ou funcionários do Estado, e, por isso, manifestamente contrária ao propósito de uma associação pública e ao nível de controlo – de mera legalidade – a que a Constituição a sujeita, por permitir, pese embora o carácter não vinculativo dos pareceres emitidos pela comissão, a intervenção do Estado no plano decisório.

¹²⁴ Direção-Geral da Administração Local, **Portugal em números 2005**, página 70, disponível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt> (última consulta no dia 2 de julho de 2019).

As suas atribuições eram também fixadas legalmente, não se reconduzindo apenas, como acontecia até então, às atribuições dos municípios integrantes, por lhes serem transferidas *ex novo*, pelo Estado, atribuições que não se confundem com as dos seus associados. A tendência de alargamento das atribuições das comunidades intermunicipais iniciou-se assim com a Lei n.º 11/2003, que foi mais longe e previu para este tipo de associações públicas as mesmas atribuições das áreas metropolitanas (cfr. artigo 5.º)¹²⁵.

Por outro lado, ao abrigo da Lei n.º 11/2003, os municípios podiam ainda constituir associações de municípios de fins específicos. Segundo a DGAL, em 2005, existiam em Portugal 30 associações de municípios de fins específicos, duas delas abrangendo mais de 800 000 habitantes¹²⁶. Aos municípios que pretendiam constituir associações de municípios de fins específicos não se impunha a contiguidade territorial, o que parece contrário ao intuito de cooperação e de colaboração subjacente a este tipo de entidades e às relações de interdependência entre os seus associados que esta forma de organização pressupõe.

Os órgãos das associações de municípios de fins específicos são a assembleia intermunicipal e o conselho diretivo, cabendo às leis que criam estas associações prever as suas competências (cfr. artigo 20.º e seguintes).

A Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, foi revogada pela Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que prevê a constituição de associações de fins múltiplos – as comunidades intermunicipais –, e de associações de fins específicos.

As comunidades intermunicipais são pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas NUTS III e adotam o nome destas (cfr. n.º 2 do artigo 2.º); ao passo que as associações de municípios de fins específicos são 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 (cfr.

¹²⁵ Segundo MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES, “Pode afirmar-se – sem grande receio de errar – que com as Grandes Áreas Metropolitanas se pretendem criar modelos de regiões administrativas, com as Comunidades Urbanas tipos de autarquias sub-regionais, e com as comunidades intermunicipais de fins gerais autarquias intermunicipais. Evidentemente, que nenhuma destas entidades é, ainda, uma verdadeira autarquia, dado nenhum dos seus órgãos ser directamente eleito pelas populações, mas são um ponto intermédio que pode evoluir para esse objetivo, se estes novos modelos criados tiverem bons resultados.” Cfr. MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES, **Governo e Administração Local**, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, página 351.

¹²⁶ Direção-Geral da Administração Local, **Portugal em números 2005**, páginas 72 a 80, disponível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt> (última consulta no dia 2 de julho de 2019).

n.º 4 do artigo 2.º). Nos termos do artigo 3.º, os municípios só podem fazer parte de uma associação de municípios de fins múltiplos, mas podem pertencer a várias associações de municípios de fins específicos, desde que tenham fins diversos.

Com a Lei n.º 45/2008, a composição territorial das comunidades intermunicipais voltou à fórmula inicial, mantida pela Lei n.º 75/2013, atualmente em vigor. Esta composição deixou de estar na disponibilidade dos municípios, apesar de limitada pelo nexo de contiguidade territorial, para passar a estar previamente definida na lei, correspondendo às NUTS III, as mesmas que servem de base às áreas metropolitanas.

Apesar das vantagens desta remissão para as NUTS III, considerando o carácter não exclusivamente demográfico do critério que presidiu à sua delimitação, aparentemente sensível às características do território e aos seus problemas específicos, o facto de as áreas metropolitanas terem o mesmo critério de composição territorial, descaracteriza as duas realidades e as respetivas formas de organização, numa tendência acompanhada pelas semelhanças quanto ao regime jurídico aplicável.

As atribuições das comunidades intermunicipais são as previstas no artigo 5.º, cabendo-lhes essencialmente: (i) prever o planeamento e gerir a estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; (ii) articular os investimentos municipais de interesse intermunicipal; (iii) participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional-QREN; (iv) planear as atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal; (v) assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da Administração central, no domínio das redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos, da rede de equipamentos de saúde, da rede educativa e de formação profissional, do ordenamento do território, da conservação da natureza e recursos naturais, da segurança e proteção civil, da mobilidade e transportes, das redes de equipamentos públicos, da promoção do desenvolvimento económico, social e cultural, e da rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

Cabe ainda às comunidades intermunicipais exercer as atribuições transferidas pela Administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram, bem como designar os representantes das autarquias locais em entidades públicas e entidades empresariais sempre que a representação tenha natureza intermunicipal.

Os órgãos representativos das comunidades intermunicipais são a assembleia intermunicipal e o conselho executivo. Junto do conselho executivo, e por decisão deste, pode funcionar um órgão consultivo integrado por representantes dos serviços públicos regionais do Estado e dos interesses económicos, sociais e culturais da sua área de intervenção.

A assembleia intermunicipal é constituída por membros de cada assembleia municipal, eleitos de forma proporcional (três nos municípios até 10 000 eleitores; cinco nos municípios entre 10 001 e 50 000 eleitores; sete nos municípios entre 50 001 e 100 000 eleitores; nove nos municípios com mais de 100 000 eleitores). A eleição ocorre em cada assembleia municipal pelo colégio eleitoral constituído e os mandatos são atribuídos, em cada assembleia municipal, segundo o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de *Hondt* (cfr. artigo 11.º).

O conselho executivo é constituído pelos presidentes das câmaras municipais de cada um dos municípios integrantes, que elegem, de entre si, um presidente e dois vice-presidentes (cfr. artigo 15.º).

De acordo com o artigo 10.º, as deliberações dos órgãos da comunidade intermunicipal vinculam os municípios que as integram, não carecendo de ratificação dos órgãos respetivos, desde que a competência para tal esteja estatutária ou legalmente prevista, o que se compreende, não por uma qualquer relação de supremacia das comunidades intermunicipais face às autarquias locais, aliás inexistente, mas pela relação de coordenação existente¹²⁷.

As normas quanto ao financiamento das comunidades intermunicipais mantiveram-se essencialmente as mesmas ao longo destes diplomas, destacando-se, no entanto, o alargamento, com a Lei n.º 11/2003, das suas receitas ao financiamento comunitário, e, com a Lei n.º 45/2008, a limitação das transferências do Orçamento do Estado (que passam a corresponder a 0,5 % da transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro corrente prevista para o conjunto dos municípios da respetiva unidade territorial definida com base nas NUTS III, com limite anual máximo de variação de 5 % (cfr. alínea a) do n.º 3 do artigo 26.º)), e a diminuição significativa da flexibilidade inicialmente existente quanto à contração de crédito.

¹²⁷ Neste sentido, JOÃO PACHECO DE AMORIM, “Os novos regimes jurídicos das associações de municípios e das áreas metropolitanas”, in *Centenário do Nascimento do Senhor Professor Doutor Paulo Cunha. Estudos em Homenagem* (coord. António Menezes Cordeiro), Almedina, página 446.

Por outro lado, os encargos anuais com amortizações e juros de empréstimos, a médio e longo prazos, contraídos pelas associações de municípios passaram, com o Decreto-Lei n.º 412/89, a relevar para efeito dos limites à capacidade de endividamento dos municípios associados, (cfr. artigo 15.º). Clarificou-se, com a Lei n.º 11/2003, o sentido de despesas das comunidades e das associações, a entender como os encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhes sejam confiadas, bem como os resultantes da manutenção e do funcionamento dos seus órgãos e serviços, vedando-se às comunidades e às associações, a realização de transferências financeiras para os municípios ou, por qualquer forma ou meio, o apoio a investimentos de interesse estritamente municipal (cfr. artigo 6.º, n.ºs 4 e 5). Ainda na Lei n.º 11/2003, previu-se a responsabilidade subsidiária dos municípios pelo pagamento das dívidas contraídas pela comunidade ou pela associação, na proporção da respetiva capacidade de endividamento (cfr. n.º 4 do artigo 7.º). E, finalmente, na Lei n.º 45/2008, vedou-se expressamente a contração de empréstimos pela comunidade intermunicipal a favor de qualquer dos municípios associados, a concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas, salvo nos casos expressamente previstos na lei, e a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos (cfr. n.ºs 5, 6 e 7 do artigo 27.º).

Em extrema síntese, e considerando a qualificação das comunidades intermunicipais como pessoas coletivas públicas de fins múltiplos e substrato associativo, que integram, sem esgotar, a categoria de associação de municípios do artigo 252.º da Constituição da República Portuguesa:

- a)** Em momento algum foi constituída, para o efeito de ultrapassar as dificuldades associadas à fragmentação municipal, uma outra forma de organização institucionalizada que não se reconduzisse àquela categoria. As formas de cooperação forçada estiverem sempre reservadas à realidade metropolitana. O que acontece é que tanto a configuração constitucional da categoria da associação de municípios, como a concretização dada pelo legislador à norma de habilitação constitucional que a consagra, foi mudando.
- b)** Neste sentido, para além da exigência de constituição, por iniciativa dos municípios e, portanto, voluntariamente, introduzida pela Lei de revisão constitucional de 1982, que elimina a possibilidade, prevista na versão originária da Constituição de 1976, de se tornarem obrigatórias por lei as associações de municípios constituídas, e da

possibilidade, introduzida pela Lei de revisão constitucional de 1997, de lhes serem conferidas atribuições próprias, distintas das dos seus associados; há uma evolução muito significativa quanto aos limites da sua capacidade jurídica, se pensarmos que as associações de municípios começaram por ser configuradas, exclusivamente – veja-se o Decreto-Lei n.º 266/81, o Decreto-Lei n.º 412/89 e a Lei n.º 172/99 –, como associações de municípios de fins específicos, para apenas com a Lei n.º 11/2003 compreenderem duas modalidades – a de associações de municípios de fins gerais e a de associações de municípios de fins específicos.

c) De facto, o *nomen iuris* “comunidades intermunicipais” foi introduzido pela Lei n.º 11/2003, que previa duas espécies dentro deste género: as comunidades intermunicipais de fins gerais, desenhadas como uma forma de organização subsidiária aos dois tipos de áreas metropolitanas previstos na Lei n.º 10/2003, e as associações de municípios de fins específicos.

d) A tendência de aproximação das comunidades intermunicipais às áreas metropolitanas foi claramente iniciada pelas Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003, que para além de preverem critérios muito semelhantes para a constituição de umas e de outras, previam também atribuições idênticas. A Lei n.º 11/2003 foi revogada pela Lei n.º 45/2008, que (i) manteve a identidade dos critérios de composição territorial – deixaram de ser o critério demográfico e o nexo territorial para passarem a ser as NUTS III –, (ii) incluiu nas atribuições das comunidades intermunicipais de fins gerais “assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da Administração central”, e (iii) estabeleceu que as deliberações dos órgãos da comunidade intermunicipal vinculam os municípios que as integram sem necessidade de ratificação dos órgãos respetivos.

e) A estrutura orgânica manteve-se essencialmente a mesma, compreendendo um órgão deliberativo – a assembleia – e um órgão executivo – o conselho executivo, com algumas alterações mais significativas, quanto à sua composição, introduzidas pela Lei n.º 11/2003. A assembleia era composta inicialmente pelos presidentes e vereadores das câmaras municipais (cfr. Decreto-Lei n.º 266/81 e Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro, e Lei n.º 172/99 com variações apenas quanto ao número de vereadores), para, com a Lei n.º 11/2003, passar a ser composta por representantes das assembleias municipais). Por outro lado, o conselho diretivo, eleito até aí pela assembleia intermunicipal, passou a ser composto pelos presidentes das câmaras municipais, acrescendo uma comissão consultiva composta por representantes dos serviços públicos

estaduais atinentes ao desempenho das atribuições intermunicipais. Esta composição foi mantida, no seu essencial, pela Lei n.º 45/2008.

f) Ora, da categoria das associações de municípios que integra pessoas coletivas públicas, constituídas voluntariamente por outras pessoas coletivas públicas, com o intuito de constituir relações de cooperação e de colaboração entre os municípios associados, distinguem-se as associações dirigidas a representar, em especial, junto do Estado, dos interesses dos municípios. Quanto a estas associações, o legislador, tendo chegado a prever, no Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de março, a possibilidade de se constituírem sob a forma de pessoas coletivas públicas ou de pessoas coletivas privadas, acabou, no Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de março, por as sujeitar à forma única da personalidade coletiva privada e, conseqüentemente, ao regime do Código Civil. Assim, para além de se distinguírem quanto aos fins a que se dirigem, as associações de municípios de fins gerais e de fins específicos, e as associações representativas dos municípios, distinguem-se também quanto à sua natureza jurídica.

(2) As comunidades intermunicipais no Direito comparado

São 87 200 os municípios existentes na União Europeia. Cerca de 40% são Franceses, correspondendo os municípios portugueses a menos de 4%. Em Portugal a média de habitantes por município ronda os 34 000, ao passo que em França é inferior a 2 000¹²⁸.

A fragmentação municipal pode ser um problema, uma vez que (i) pode levar a um insuficiente fornecimento de serviços locais, (ii) e criar problemas de equidade no acesso a serviços de qualidade equivalente.

Em alguns países a fragmentação é superada por via da agregação/fusão de municípios. No entanto, a verdade é que esta medida, mesmo quando adotada, não se basta a si mesma, implicando o recurso a formas de cooperação e de colaboração, atestando-se, pela sua insuficiência, a sua desadequação à resolução dos problemas de fornecimento e de garantia da qualidade dos serviços.

Por outro lado, o recurso a forma de organização associativa, como a comunidades intermunicipais, para além de permitir aos municípios manter o valor fundamental da sua

¹²⁸ Como assinalou ISABELLE CHANTRY na comunicação proferida no Seminário “Descentralização e regionalização em Portugal: ensinamentos da experiência internacional e recomendações”, organizado pela Comissão Independente para a Descentralização, em colaboração com a OCDE, nos dias 8 e 9 de abril de 2019, na Biblioteca Almeida Garrett, no Porto.

identidade histórica e cultural, permite, por via do estabelecimento de relações de cooperação e de colaboração:

- i)* garantir a redução de custos dos serviços através da repartição por vários municípios dos encargos associados, o que torna a constituição de formas de cooperação intermunicipal de carácter institucional mais vantajosa para os municípios mais pequenos;
- ii)* garantir a universalidade e qualidade dos serviços prestados.

Ao contrário das áreas metropolitanas, pensadas para a resolução dos problemas das grandes áreas urbanas, as comunidades intermunicipais e as associações de municípios em geral não se constituem com referência a uma área de território delimitada em função do elevado número de habitantes e da sua dinâmica pendular, mas tendo em conta sobretudo:

- i)* as crescentes responsabilidades assumidas pelos municípios;
- ii)* a exiguidade excessiva do espaço municipal em relação aos serviços que os municípios têm de desenvolver e que exigem uma implantação mais vasta do que a área daqueles;
- iii)* e a escassez de meios financeiros.

As associações de municípios com fins gerais, como é o caso das comunidades intermunicipais, ou com fins específicos, não são a única forma de estabelecimento de relações de cooperação e de colaboração. Pense-se nos contratos interadministrativos, nos acordos informais e na constituição de empresas intermunicipais. No entanto, constituem uma forma de organização frequentemente adotada e suficientemente flexível para não prejudicar a utilização de outras formas de cooperação e de colaboração, institucionalizadas ou não, que tenham o mesmo intuito genérico e envolvam os mesmos sujeitos.

Vejamos com mais atenção os casos da Espanha, da França, da Itália e da Alemanha.

a) *Espanha*

Espanha é, fundamentalmente, um país de pequenos municípios: dos 8.124 municípios existentes, mais de 95% têm uma população inferior a 20.000 habitantes, sendo que desses 8.124, 84% têm uma população inferior a 5.000 habitantes¹²⁹.

Retomando a categoria das entidades locais prevista no artigo 3.º, n.º 2, da Lei 7/1985 (*Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*), a par das áreas metropolitanas, constituem também tipos de entidade locais, as comarcas e as “mancomunidades” de municípios, a que podem acrescer outras formas de associação de entidades, como, por exemplo, os consórcios. As “mancomunidades” de municípios e os consórcios são associações de municípios, e caracterizam-se pela sua voluntariedade, uma vez que resultam do exercício do direito de associação dos municípios que os integram, ao contrário das comarcas e das áreas metropolitanas, que constituem uma imposição da Comunidade Autónoma, qualificando-se como “agrupaciones de municipios”.

Nos termos do artigo 42.º da Lei 7/1985, as Comunidades Autónomas podem criar no seu território comarcas ou outras entidades que associem vários municípios tendo em vista a prossecução de interesses comuns ou a prestação de serviços nessa área. A iniciativa de criação das comarcas pode vir dos próprios municípios interessados, dependendo, no entanto, da não oposição de dois quintos dos municípios que deviam ser agrupados na mesma, desde que, neste caso, esses municípios representem pelo menos, metade do eleitorado do território correspondente. Quando a comarca reúna municípios que pertencem a mais do que uma província, é necessária uma pronúncia favorável do Conselho Provincial a cujo território esses municípios pertencem.

As leis das comunidades autonómicas determinam o âmbito territorial das comarcas, a composição e funcionamento dos seus órgãos de governo, representativos dos municípios que agrupam, assim como as competências e os recursos económicos de que dispõem.

Já as “mancomunidades” e os consórcios são as técnicas de cooperação interadministrativa que melhor se acomodam ao sistema previsto na Constituição espanhola, que parece tender para as formas de relacionamento voluntário. Já o emprego de técnicas de relacionamento obrigatório, como as áreas metropolitanas, que são

¹²⁹ DAVID DELGADO RAMOS, “La reforma de las Administraciones Públicas en España (2012-2015)”, in *Crisis Económica y reforma de las Administraciones públicas. Un estudio comparado*, Madrid, 2017, INAP, página 136.

fórmulas de coordenação¹³⁰, é concebido como um último recurso, o que quer dizer, desde logo, que os municípios que integram uma área metropolitana, aqui entendida como a realidade a organizar, podem, em alternativa à forma de organização da área metropolitana, recorrer às mancomunidades e aos consórcios, o que aliás tem acontecido.

As “mancomunidades” e os consórcios:

i) são fórmulas relativamente baratas, pois permitem aproveitar os meios pessoais e materiais das entidades existentes, sem necessidade de criar novas estruturas, viabilizando a prestação de serviços aos cidadãos de forma mais eficiente e eficaz;

ii) são figuras flexíveis, isto é, versáteis e com capacidade de adaptação, pois o regime fixado na lei respeita apenas ao momento da sua constituição, modificação (objetiva e subjetiva), e extinção, deixando-se um amplo espaço de conformação na disponibilidade das entidades que se associam (autonomia estatutária).

Nos termos do artigo 44.º da Lei n.º 7/1985, os municípios têm o direito de se associar com outros em “mancomunidades” para a execução conjunta de obras e serviços. As “mancomunidades” assentam no poder de auto-organização e no direito de associação dos municípios, constituindo-se por via de acordo. Configuram-se como associações de fins específicos, financiadas pelas taxas e preços cobrados pela prestação de serviços e fornecimento de bens, pelas transferências dos municípios e por via da contração de empréstimos. Regem-se pelos seus próprios estatutos, que devem definir e regulamentar o seu âmbito territorial, atribuições, órgãos, competências, recursos e período de duração, garantindo-se, em qualquer caso, que os órgãos de governo sejam representativos dos municípios que integram.

Neste sentido, aproximam-se mais das nossas associações de municípios e das associações de freguesias de fins específicos, do que das comunidades intermunicipais, considerando a especificidade dos seus fins e a falta de contiguidade territorial.

Os consórcios constituem uma fórmula de conciliação e de exercício coordenado de competências pela Administração Pública de que também podem fazer parte entidades particulares. A diversidade de aplicações desta figura dificulta a sua qualificação jurídica. No entanto, alguns aspetos parecem ser relativamente consensuais: a sua configuração como pessoas coletivas públicas, de carácter instrumental, e de fins específicos, sem fins lucrativos, tradicionalmente, constituídas por iniciativa dos municípios – aliás, a voluntariedade é mais consentânea com esta formula do que a sua constituição obrigatória

¹³⁰ FRANCISCO TOSCANO GIL, “La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía”, in *REALA*, n.º 312, janeiro-abril, 2010, página 119.

–, podendo, no entanto, ser constituídos também por lei, para a gestão conjunta de funções, atividades e serviços.

b) França

Como já referido a propósito das áreas metropolitanas, o território francês é composto por 38 000 municípios, com uma média de 2 000 habitantes por município, tendo alguns *deles* menos de 1 000 habitantes. A parte V do Código Geral é dedicada à cooperação local, fundada na vontade livre dos municípios, tendo em vista a elaboração de projetos comuns a desenvolver de forma solidária pelos municípios.

O Estabelecimento Público de Cooperação Intermunicipal (*Établissement public de coopération intercommunale* (EPCI)), previsto no Código Geral das Comunidades Territoriais¹³¹, configura-se como uma pessoa coletiva pública que agrega vários municípios, territorialmente contíguos, podendo tomar a forma de: (i) sindicatos de municípios (*syndicats de communes*); (ii) comunidades de municípios (*communautés de communes*); (iii) comunidades urbanas (*communautés urbaines*); (iv) comunidades de aglomeração (*communautés d'agglomération*); (v) e metrópoles (*métropoles*).

Não tratamos aqui das metrópoles, a que já nos referimos a propósito da organização das áreas metropolitanas, mas de mais formas de associação (voluntária) entre os municípios. Os *syndicats de communes* são a modalidade mais antiga de EPCIs e podem dirigir-se à administração de um ou de vários serviços públicos locais. Os primeiros *syndicats de communes* constituídos dedicavam-se à distribuição de energia elétrica e ao abastecimento de água. As últimas reformas têm vindo a ser desenhadas com vista à sua substituição por outras formas de cooperação, mas a modalidade ainda existe em número significativo¹³². Ao contrário dos demais EPCIs, os sindicatos de municípios não têm receitas fiscais próprias.

As *communautés de communes* (cfr. artigo L5214-1 do Código Geral) têm uma vertente sobretudo estratégica e prosseguem o desenvolvimento local. Foram criadas pela Lei n.º 92-125, de 6 de fevereiro de 1992, e, em 2015, eram já 1884. A constituição deste tipo de EPCI depende de um critério demográfico – os municípios têm de ter, no total, 15.000 habitantes – e de um critério geográfico – na medida em que são adequadas para

¹³¹ Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>> (última consulta em 7 de maio de 2019).

¹³² JAVIER TAJADURA TEJADA, “Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia: la necesaria simplificación del «milhojas territorial»”, in *Crisis Económica y reforma de las Administraciones publicas. Un estudio comparado*, Madrid, INAP, 2017, página 285.

zonas semiurbanas e rurais (*bassins de vie*). No entanto, para zonas de montanha e zonas de baixa densidade populacional, é admitido um limiar mínimo de 5.000 habitantes.

As *communautés urbaines* foram criadas para resolver os problemas específicos das grandes aglomerações urbanas. Inicialmente foram estabelecidas quatro (Bordéus, Lyon, Lille e Estrasburgo). A Lei n.º 014-58, de 27 de janeiro de 2014, reduziu o número mínimo de habitantes necessário para a constituição de um EPCI sob a forma de comunidade urbana, que passou de 450.000 para 250.000, o que se articulou com a criação da metrópole.

Já a constituição das *communautés d'agglomération* (cfr. artigo L5216-1 e seguintes do Código Geral) depende de um mínimo de 50 000 habitantes, tendo como atribuições o desenvolvimento económico, o ordenamento do território e o urbanismo. Foram criadas pela Lei de 12 de julho de 1999. Em 2000, estavam constituídas 50 e, em 2016, 26, com uma população total de 20 milhões de habitantes¹³³.

Nos termos do artigo L5211-5, a criação dos EPCIs pode ser decidida por decreto do(s) representante(s) do Estado no(s) departamento(s) em causa, após acordo dos conselhos municipais dos municípios interessados. Esse acordo deve ser expresso por, pelo menos, (i) dois terços dos conselhos municipais dos municípios envolvidos, representando mais da metade da população total desses municípios, ou por, no mínimo, (ii) metade dos conselhos municipais dos municípios que representam dois terços da população. Esta maioria deve necessariamente incluir, (i) para a criação de um sindicato de municípios, os conselhos municipais das comunidades cuja população seja superior a um quarto da população total em causa; e (ii) para a criação de uma instituição pública de cooperação intermunicipal com tributação própria, a câmara municipal do município cuja população é a mais numerosa, quando seja superior a um quarto da população total em causa.

A partir da notificação deste decreto, o conselho municipal de cada município interessado tem um prazo de três meses para decidir sobre o projeto de perímetro e sobre os estatutos da nova instituição pública de cooperação intercomunitária. Na falta de deliberação dentro deste prazo, a decisão é considerada favorável.

Ao contrário dos sindicatos de municípios (*syndicats de communes*), que são EPCIs sem receita fiscal própria, as comunidades de municípios (*communautés de communes*), as comunidades urbanas (*communautés urbaines*) e as comunidades de

¹³³ JAVIER TAJADURA TEJADA, “Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia: la necesaria simplificación del «milhojas territorial»”, ob. cit., página 286.

aglomeração (*comunautés d'agglomération*), são EPCIs com fiscalidade própria, o que tem relevância nos termos do artigo L5211-6 do Código Geral para efeitos da eleição direta dos membros do seu órgão deliberativo.

c) *Itália*

O estabelecimento de relações de cooperação entre as comunas (municípios) com vista à gestão associada dos seus fins pode fazer-se sob a forma de convenções, de consórcios e de uniões de comunas. A sua disciplina consta do *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)*¹³⁴, e da Lei n.º 56/2014, de 7 de abril (*Legge Delrio*), que reforma as províncias, limitando as suas funções, cria e regula a cidade metropolitana, e promove a fusão de comunas (tanto o TUEL, como a Lei n.º 56 de 7 de abril de 2014, promovem o redimensionamento do número de comunas através da sua fusão), e a união de comunas, tendo em vista, neste caso, o exercício associado de funções.

As formas de cooperação e de associação entre as comunas procuram permitir às mais pequenas operar com uma dimensão adequada às suas funções,

As convenções visam a realização de funções e a prestação de serviços específicos, de forma coordenada, tendo as suas finalidades, duração, e forma de procedimento devidamente definidas pelas comunas que podem prever formas de convenção obrigatória entre autoridades locais, e destacar pessoal dos órgãos das entidades participantes, a quem confiam o exercício de funções públicas, ou delegar, por acordo, delegar as funções numa das comunas participantes, que atua em nome das entidades delegantes.

Por outro lado, as autoridades locais responsáveis pela gestão associada de um ou mais serviços e pelo exercício associado de funções podem optar por criar um consórcio, que poderá ser aberto a outras entidades públicas. A assembleia do consórcio é composta pelos representantes dos órgãos associados e elege o conselho de administração.

Entre as mesmas autoridades locais não pode ser constituído mais do que um consórcio. Em caso de interesse público significativo, a lei estadual pode prever o estabelecimento de consórcios obrigatórios para o exercício de certas funções e serviços, cabendo a sua implementação às leis regionais.

¹³⁴ Sucessivamente alterada, com a última alteração introduzida pela Lei n.º 96, de 21 de junho de 2017. Disponível em https://dait.interno.gov.it/documenti/testo_unico_ottobre_2017.pdf [última consulta em 23 de junho de 2019].

Por último, a união de comunas é uma entidade local composta por duas ou mais comunas, geralmente contíguas, destinada ao exercício associado de funções e serviços. Cada comuna só pode fazer parte de uma união de comunas, sem prejuízo do estabelecimento de convenções entre as uniões de comunas ou com outras comunas individualmente consideradas. Os órgãos da união de comunas são o presidente, a junta e o conselho, e são formados pelos responsáveis das comunas associadas.

O *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* prevê assim, em matéria de gestão associada entre as comunas, a tendencial voluntariedade no recurso a formas de associação e de cooperação, a liberdade de escolha da forma organizativa e a autonomia estatutária do ente a constituir, sem prejuízo do estabelecimento de consórcios obrigatórios.

d) Alemanha

Aos distritos, que são já uma forma de associação entre os municípios, merecendo a qualificação como entidades locais territoriais, acrescem outros modelos de cooperação entre autoridades locais que ultrapassam, no entanto, o âmbito intermunicipal, na medida em que podem integrar, para além dos municípios, os distritos, outras entidades públicas e, ainda, entidades privadas. A dificuldade de sistematização destes mecanismos e de identificação das suas características, de que já demos conta a propósito das regiões metropolitanas, mantém-se, pois pese embora sigam o disposto no seu ato constitutivo, obedecem à legislação do Estado federado, o que faz com que a sua configuração legal varie de Estado para Estado.

De qualquer forma, é possível identificar os principais modelos de cooperação entre as autoridades locais, reconduzindo-os a formas não institucionais e a formas institucionais de cooperação.

São formas não institucionais de cooperação, os grupos de trabalho (*Arbeitsgemeinschaften*) e os acordos de cooperação para fins determinados (*Zweckvereinbarungen*).

Os grupos de trabalho (*Arbeitsgemeinschaften*) são o modelo menos formalizado de cooperação entre municípios e distritos. Trata-se de uma forma não institucional de cooperação, uma vez que carece de personalidade jurídica, assentando num contrato de coordenação, e tem em vista o estabelecimento de deveres recíprocos de informação e consulta, e a elaboração de planos de âmbito supramunicipal. Os grupos de

trabalho estão muitas vezes abertos à participação de entidades privadas, antecedendo, por vezes, a criação de um consórcio.

Também os acordos de cooperação para fins determinados (*Zweckvereinbarungen*) correspondem a uma forma não institucional de cooperação, de natureza contratual. Estes acordos visam permitir o desempenho por uma autoridade local de uma função em nome de outra autoridade local ou, dito de outra forma, que uma autoridade local, aproveite os serviços públicos de outra autoridade local, o que significa que a autoridade local em questão exerce, a título excepcional, poderes fora do seu próprio território. O acordo inclui disposições sobre o reembolso de despesas incorridas pelo município encarregado da execução.

Por outro lado, são formas de cooperação institucional: (i) os consórcios entre municípios (*Zweckverbände*), (ii) a empresa intermunicipal (*gemeinsames Kommunalunternehmen*), e (iii) a união administrativa dos municípios (*Verwaltungsgemeinschaft*).

Os consórcios entre municípios (*Zweckverbände*), são entidades públicas que tem em vista o exercício conjunto e contínuo de uma determinada função com interesse para o desenvolvimento dos municípios. Uma característica importante deste tipo de consórcio reside na sua limitação ao cumprimento de uma única função ou de um círculo restrito de funções relacionadas entre si. É precisamente esta limitação que o distingue tanto dos distritos, como da união dos municípios. Além das entidades territoriais locais, também podem participar neste consórcio, outras entidades públicas e privadas, se tal composição ajudar a cumprir as funções do consórcio e não existirem razões de interesse público em contrário. O estabelecimento de um consórcio realiza-se geralmente a título voluntário. No entanto, é possível que por razões imperativas de interesse público seja criado um consórcio obrigatório.

Por outro lado, a empresa intermunicipal (*gemeinsames Kommunalunternehmen*), surgiu na sequência dos consórcios que vinham a ser estabelecidos entre empresas municipais, permitindo, em alternativa à construção de dois níveis, o consórcio e a empresa municipal, possibilitar às autoridades locais participantes o desempenho de funções relacionadas através de um nível único de cooperação: a empresa intermunicipal.

Já a união administrativa dos municípios (*Verwaltungsgemeinschaft*), constitui a forma mais intensa de cooperação intermunicipal, logo abaixo do limiar da fusão. Os municípios que nela participam, embora mantenham a sua plena autonomia, jurídica e política, passam a ser coordenados pela união. A união é estabelecida ou dissolvida por

lei, exercendo todas as funções "delegadas" pelos municípios-membros, que passam a desempenhar apenas as funções intrinsecamente ligadas à comunidade local respetiva.

Em extrema síntese:

- a)** as iniciativas de reconfiguração municipal através da fusão de municípios – atente-se os casos de Espanha e de Itália –, para além de se compreenderem num contexto de crise económica e financeira, nunca deixaram, mesmo assim, de estar associadas à adoção de mecanismos de cooperação, o que releva a sua insuficiência para, por si só, ultrapassar as dificuldades resultantes de um número elevado de municípios de pequena dimensão.
- b)** O exemplo Francês é elucidativo da relação duvidosa entre eficiência da administração pública local e um reduzido número de municípios. Apesar de representar 40% dos municípios na União Europeia, alguns dos quais com menos de 1 000 habitantes, neste país, a opção passou sempre por superar a fragmentação excessiva pela adoção de mecanismos associativos de cooperação, com a particularidade – positiva – de se preverem modalidades diversas de organização: mais ou menos complexas, com ou sem receitas fiscais próprias.
- c)** A multiplicação de entidades e de níveis a coordenar não deixa de poder vir a revelar-se problemática, e assim é, de facto, a partir do momento que passar a significar perdas de eficiência e coloca em causa a unidade de ação da Administração Pública.
- d)** A flexibilidade é assim fundamental e resulta clara da experiência de Direito comparado: *(i)* seja pela variedade de soluções disponíveis para o estabelecimento de relações de cooperação, o que confere aos municípios a possibilidade de optar pela forma que lhes parece ser a mais adequada num determinado caso; *(ii)* seja pela necessidade de combinação de fórmulas institucionais de organização, dotadas de personalidade jurídica, com fórmulas não institucionais, que passam pela celebração de contratos entre os municípios interessados, de que poderão ser parte outros intervenientes, públicos e privados, desde que constituam uma mais-valia para a prossecução eficiente e eficaz dos fins públicos que motivaram o recurso a estas formas de cooperação.

§ 3.º Regime jurídico vigente e apreciação crítica

(1) Considerações prévias e modo de constituição

Em Portugal, são 21 as comunidades intermunicipais instituídas por iniciativa dos municípios, que não escolhem, no entanto, os municípios-parceiros, atendendo a que o âmbito territorial e, portanto, os municípios que podem, se assim o entenderem, integrar uma determinada comunidade intermunicipal, são definidos pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

O n.º 5 do artigo 80.º da Lei n.º 75/2013 proíbe, no entanto, a constituição de comunidades intermunicipais com um número de municípios inferior a 5 ou que tenham uma população que, somada, seja inferior a 85 000 habitantes.

Segundo dados do INE referentes aos censos de 2011¹³⁵, quanto ao número de habitantes por comunidade intermunicipal: (i) as comunidades intermunicipais do Cávado, do Ave, do Tâmega e Sousa, da Região de Coimbra e do Algarve, têm mais de 400 000 habitantes; (ii) as comunidades intermunicipais da Região de Aveiro e do Oeste, têm mais de 300 000 habitantes; (iii) as comunidades intermunicipais do Alto Minho, do Douro, da Região de Leiria, da Região de Viseu, Dão e Lafões, da Beira e Serra da Estrela, da Lezíria do Tejo, e do Médio Tejo, têm mais de 200 000 habitantes; (iv) as comunidades intermunicipais das Terras de Trás-os-Montes, do Alto Alentejo, do Alentejo Central e do Baixo Alentejo, têm mais de 100 000; (v) e as comunidades intermunicipais do Alto Tâmega, da Beira Baixa e do Alentejo Litoral, têm entre os 85 000 e os 100 000 habitantes.

A constituição das comunidades intermunicipais faz-se por contrato – contrato este público –, nos termos do artigo 80.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 75/2013. Na verdade, as únicas pessoas coletivas públicas cuja constituição está prevista por contrato são as comunidades intermunicipais e as associações públicas de freguesias e de municípios de fins específicos, cujo reconhecimento é normativo, bastando-se com a redução do contrato a escritura pública. A elaboração dos estatutos é deixada à autonomia estatutária de cada associação (cfr. artigos 80.º e 108.º)¹³⁶, em tudo o que não contenda com o disposto na lei, que, ao definir os fins, a forma de constituição, as atribuições, o regime

¹³⁵ Disponíveis em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/associacoes/> (última consulta no dia 2 de julho de 2019).

¹³⁶ Por contraposição à constituição por lei das áreas metropolitanas (cfr. n.º 1 do artigo 66.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

de inscrição, e os poderes e deveres públicos deste tipo de associação pública, acabe por limitá-la significativamente.

Já a qualificação do contrato de associação pelo qual se constituem as comunidades intermunicipais não goza da univocidade do contrato de sociedade, parecendo, no entanto, ter mais elementos públicos do que privados: são contratos celebrados entre entidades públicas, tratando-se, por isso, de contratos interadministrativos, para constituição de uma associação pública, ou, mais especificamente, de uma associação de municípios, estando o contrato dependente da aprovação pelas assembleias municipais das autarquias participantes¹³⁷.

Os termos do contrato, diz o legislador, são os do Código Civil, embora, considerando o disposto nos artigos 80.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – quanto à aprovação das assembleias municipais como requisito de eficácia do contrato e, nessa medida, dos estatutos da entidade instituída –, a disciplina de Direito privado acabe por se limitar à redução do ato de constituição da associação, dos estatutos e das suas alterações a escritura pública (cfr. artigo 168.º do Código Civil), forma em regra usada para a celebração de atos de direito privado, mas que acomoda bem atos de Direito público. Trata-se, por isso, de um contrato administrativo, pelo que são competentes para a sua apreciação os tribunais administrativos (cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

Muito embora não imponha um mínimo de permanência, considerando que as autarquias locais integrantes de uma comunidade intermunicipal podem a todo o tempo abandoná-las, o artigo 65.º da Lei n.º 75/2013, procura garantir alguma estabilidade quanto à sua composição. Nos termos do n.º 2 do artigo 65.º, caso os municípios abandonem uma comunidade intermunicipal nos três anos seguintes à data em que nela ingressaram: (i) perdem todos os benefícios financeiros e administrativos que tenham recebido em virtude da sua pertença à mesma; (ii) e ficam impedidas, durante um período de dois anos, de integrar outras associações com a mesma finalidade.

Lamenta-se, no entanto, a sua localização sistemática no Capítulo I, referente à “natureza, criação e regime”, por não ser aplicável às áreas metropolitanas e, portanto, às entidades intermunicipais, devendo, por isso, constar dos títulos referentes às comunidades intermunicipais e às associações de municípios e de freguesias de fins específicos, respetivamente.

¹³⁷ JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função**, Coimbra, Almedina, 2017, páginas 238 e 239.

Por outro lado, à liberdade de abandono está potencialmente associada uma outra consequência – a extinção da própria comunidade intermunicipal. Assim, se por efeito do abandono de um ou de vários associados a comunidade passar a integrar menos de cinco municípios ou a englobar menos de 85 000 habitantes, deixam de se verificar os requisitos de que a lei faz depender a sua constituição. Neste caso, deverá a mesma ser extinta por falta do elemento pessoal.

(2) Atribuições

No que se refere às atribuições das comunidades intermunicipais, a perspetiva de análise é semelhante à seguida em relação às áreas metropolitanas e passa:

i) pela distinção entre atribuições, competências e descentralização, considerando que também a propósito das comunidades intermunicipais se repete a utilização indiferenciada e, como tal, pouco rigorosa, destes termos;

ii) pela distinção entre as atribuições que se referem à prossecução de fins próprios da comunidade intermunicipal, transferidas, *ex novo*, pelo Estado (cfr. n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 81.º); e as atribuições que se reconduzem à garantia do exercício articulado das competências dos municípios seus associados – veja-se o disposto no n.º 2 do artigo 81.^{o138};

iii) e pela distinção entre as competências transferidas pelo Estado, por lei, e de que as comunidades intermunicipais são titulares (cfr. alínea b) do n.º 3 do artigo 80.º e artigos 81.º, n.º 1, 90.º, 96.º e 111.º), seguindo o critério dos interesses próprios das populações das comunidades intermunicipais (cfr. artigos 113.º e 124.º); e as competências delegadas, pelo Estado ou pelos municípios, mediante a celebração de um contrato de delegação do exercício e segundo o mesmo critério.

A relevância destas diferenciações prévias é fundamental, pois apesar de a exigência de previsão legal das competências a delegar ser transversal (cfr. n.º 3 do artigo 81.º e n.º 2 do artigo 124.º), no caso da delegação de competências pelo Estado é

¹³⁸ De acordo com este artigo, “cabe às comunidades intermunicipais assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da Administração central, nas seguintes áreas: a) Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; b) Rede de equipamentos de saúde; c) Rede educativa e de formação profissional; d) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; e) Segurança e proteção civil; f) Mobilidade e transportes; g) Redes de equipamentos públicos; h) Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural; i) Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer”.

necessária uma nova norma de habilitação, distinta da Lei n.º 75/2013, ao contrário do que acontece quando a delegação do exercício das competências é realizada pelos municípios (cfr. n.º 2 do artigo 124.º, do n.º 3 do artigo 81.º e do n.º 1 do artigo 128.º). Ou seja, o município pode, com fundamento na Lei n.º 75/2013, celebrar contratos de delegação nos domínios dos interesses próprios das populações das entidades intermunicipais sem necessidade de uma nova norma de habilitação.

As atribuições e competências transferidas, ao abrigo da Lei n.º 50/2018, pelos Decretos-Leis n.ºs 99/2018, de 28 de novembro, 101/2018, de 29 de novembro, 192/2018, de 29 de novembro, e 103/2018, de 29 de novembro, podem também ser exercidas pela comunidade intermunicipal, reiterando-se os considerandos e as observações feitas nas páginas 53 e seguintes, quanto às áreas metropolitanas, atendendo a que a disciplina estabelecida se refere às entidades intermunicipais e, portanto, inclui tanto as áreas metropolitanas como as comunidades intermunicipais.

(3) Estrutura orgânica e competências

Os órgãos das comunidades intermunicipais estão sujeitos ao regime previsto nos artigos 80.º a 107.º da Lei n.º 75/2013, aplicando-se, em tudo o que não esteja previsto nestas disposições, o regime jurídico dos órgãos municipais (cfr. artigo 104.º da Lei n.º 75/2013) e, subsidiariamente, a Parte II do CPA, em particular, o Capítulo II da Parte II, no qual se prevê o regime dos órgãos colegiais.

São hoje órgãos da comunidade intermunicipal: (i) a assembleia intermunicipal, (ii) o conselho intermunicipal, (iii) o secretariado executivo intermunicipal, e (iv) o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal (cfr. artigo 82.º da Lei n.º 75/2013).

A *assembleia intermunicipal*, pelas suas competências e composição (é composta por membros das assembleias municipais dos municípios associados), configura-se como um órgão deliberativo, representativo dos associados. Os membros da assembleia intermunicipal são eleitos de forma proporcional ao número de cidadãos eleitores dos municípios que integram a comunidade intermunicipal, e a eleição decorre, em cada assembleia municipal, por colégio eleitoral, constituído pelo conjunto dos membros da assembleia municipal, eleitos diretamente, e mediante a apresentação de listas (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 83.º da Lei n.º 75/2013).

A representatividade dos municípios associados é, aliás, assegurada, não só por esta via, como também pela relação deste órgão com o secretariado executivo, uma vez que compete à assembleia intermunicipal, sob proposta do conselho intermunicipal, eleger o secretariado executivo intermunicipal e aprovar moções de censura contra ele (cfr. alíneas c) e f) do artigo 84.º)¹³⁹.

Por outro lado, o *conselho intermunicipal* é um órgão de natureza híbrida, uma vez que dispõe não só de competência típicas de um órgão deliberativo, como também de competências executivas¹⁴⁰, constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a comunidade intermunicipal, e tem um presidente e dois vice-presidentes, eleitos por aquele, de entre os seus membros (cfr. artigo 88.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 75/2013).

O mandato dos membros do conselho intermunicipal coincide com o que legalmente estiver fixado para os órgãos das autarquias locais (cfr. artigo 101.º da Lei n.º 75/2013), pelo que tem a duração de quatro anos, à semelhança do mandato dos órgãos autárquicos nos termos do n.º 1 do artigo 220.º da Lei orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto¹⁴¹, estabelecendo-se uma relação de interdependência com o mandato dos presidentes de câmara municipal, na medida em que a perda, a cessação e a renúncia ao mandato de presidente de câmara municipal determina o mesmo efeito no mandato dos órgãos do conselho intermunicipal (cfr. n.º 2 do artigo 101.º).

Nos termos do n.º 2 do artigo 105.º da Lei n.º 75/2013, as deliberações do conselho intermunicipal consideram-se aprovadas quando os votos favoráveis dos seus membros correspondam, cumulativamente, a um número igual ou superior ao dos votos desfavoráveis e à representação de mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da comunidade intermunicipal. Para este efeito, considera-se que o voto de cada membro é representativo do número de eleitores do município de cuja câmara municipal seja presidente (cfr. n.º 3 do artigo 105.º da Lei n.º 75/2013).

¹³⁹ São ainda competências da assembleia intermunicipal (cfr. artigo 84.º): eleger a mesa da assembleia intermunicipal; aprovar, sob proposta do conselho intermunicipal, as opções do plano, o orçamento e as suas revisões, bem como apreciar o inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respetiva avaliação e, ainda, apreciar e votar os documentos de prestação de contas; aprovar o seu regimento e os regulamentos, designadamente de organização e funcionamento; exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei, pelos estatutos ou pelo regimento.

¹⁴⁰ PEDRO COSTA GONÇALVES, “As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 1, janeiro/março, 2014, página 30.

¹⁴¹ Publicada no Diário da República, 1ª Série, n.º 188, de 14 de agosto de 2001, e sucessivamente alterada, com a última alteração introduzida pela Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto.

Já o *secretariado executivo intermunicipal* é o órgão executivo, por excelência, das comunidades intermunicipais, podendo constituir-se: (i) como órgão singular, composto por um primeiro-secretário; (ii) como órgão colegial, composto por um ou dois secretários intermunicipais, sendo necessária, para o efeito, uma deliberação unânime do conselho intermunicipal (cfr. artigo 93.º).

Compreende-se mal as disposições quanto à composição do secretariado executivo intermunicipal: seja por da Lei n.º 75/2013 não resultar claro quem poderá integrar a lista ordenada dos candidatos a membros do secretariado executivo intermunicipal a submeter a votação pela assembleia intermunicipal, sob proposta do conselho, nos termos do artigo 94.º; seja pelos constrangimentos e impasses que poderá implicar, quanto ao funcionamento do órgão, a sua constituição por um ou por dois membros.

O mandato dos membros secretariado executivo intermunicipal tem início com a tomada de posse e cessa com a eleição de novo presidente do conselho intermunicipal, na sequência da realização de eleições gerais para os órgãos deliberativos dos municípios, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte (cfr. n.º 3 do artigo 101.º). Os membros do secretariado executivo intermunicipal tomam posse perante o conselho intermunicipal no prazo máximo de cinco dias após as eleições a que se refere o artigo 94.º (cfr. artigo 100.º).

O secretariado executivo intermunicipal responde:

i) perante o conselho intermunicipal, a quem cabe acompanhar e fiscalizar a sua atividade, o que, no limite, pode levar à sua demissão, nos termos da alínea g) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 90.º;

ii) perante a assembleia intermunicipal, que tem competência para aprovar moções de censura (cfr. alínea f) do artigo 84.º);

iii) perante a assembleia municipal, à qual compete convocar a comunidade intermunicipal – entenda-se, o conselho intermunicipal com faculdade de delegação no secretariado executivo intermunicipal. –, com o limite de duas vezes por ano, para responder perante os seus membros pelas atividades desenvolvidas no âmbito da comunidade intermunicipal do respetivo município (cfr. alínea a) do n.º 5 do artigo 25.º), e aprovar moções de censura – com o limite máximo de uma por mandato –, que provocam a sua demissão, o que possibilita aos municípios uma intervenção direta na organização interna da comunidade intermunicipal (cfr. alínea b) do n.º 5 do artigo 25.º).

Neste sentido, determina a demissão do secretariado executivo intermunicipal (cfr. artigo 102.º): (i) a aprovação de moções de censura pela maioria das assembleias municipais dos municípios que integram a respetiva comunidade intermunicipal; (ii) as deliberações do conselho intermunicipal e da assembleia municipal previstas no n.º 3 do artigo 90.º e na alínea f) do artigo 84.º.

Nos termos do artigo 98.º, o *conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal* é um órgão de natureza consultiva, destinado ao apoio ao processo de decisão dos restantes órgãos da comunidade intermunicipal. O conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal é constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais. Compete ao conselho intermunicipal deliberar sobre a composição em concreto do conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal, assegurando-se assim que a composição resulte do exercício do poder de auto-organização das comunidades intermunicipais, ao contrário do que chegou a acontecer na Lei n.º 11/2010.

Ora, conhecida a composição, as competências e a forma de funcionamento dos órgãos da comunidade intermunicipal, a validade da formação da sua vontade implica ainda, sob pena de nulidade das deliberações (cfr. alínea h) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA): (i) o preenchimento do quórum deliberativo; (ii) a aprovação pela maioria deliberativa exigida.

Neste sentido, e não esquecendo as disposições específicas relativamente às deliberações dos órgãos das comunidades intermunicipais – nos termos do n.º 2 do artigo 105.º, as deliberações do conselho intermunicipal consideram-se aprovadas quando os votos favoráveis dos seus membros correspondam, cumulativamente, a um número igual ou superior ao dos votos desfavoráveis e à representação de mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da área metropolitana ou da comunidade intermunicipal – será de observar quanto ao demais o disposto quanto aos órgãos das autarquias locais, pelo que:

i) só podem reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros (cfr. n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 75/2013);

ii) as deliberações consideram-se aprovadas pela maioria deliberativa prevista no n.º 2 do artigo 54.º da Lei n.º 75/2013 e no n.º 3 do artigo 116.º da Constituição, de acordo com os quais as deliberações são tomadas à pluralidade de votos, tendo o presidente voto

de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para o apuramento da maioria.

De cada sessão ou reunião deve ser lavrada uma ata constituindo a mesma um requisito de eficácia das deliberações colegiais (cfr. n.º 1 do artigo 57.º).

De acordo com o n.º 1 do artigo 105.º do Lei n.º 75/2013 que se refere às entidades intermunicipais e, portanto, às áreas metropolitanas e às comunidades intermunicipais, uma vez aprovadas pela maioria exigida, as deliberações de qualquer um dos órgãos das comunidades intermunicipais vinculam os municípios que as integram. Basta, portanto, que sejam válidas e eficazes para que vinculem os municípios associados: não há qualquer distinção face às áreas metropolitanas quanto aos termos desta vinculação, nem quanto à vinculação em si mesma, permitindo-se às comunidades intermunicipais o desempenho das mesmas funções (verticais) de coordenação, tradicionalmente atribuídas apenas às áreas metropolitanas.

(4) Financiamento

Por se tratar, ao contrário das associações de municípios e freguesias de fins específicos, de entidades intermunicipais, à semelhança das áreas metropolitanas, o regime do financiamento e endividamento das comunidades intermunicipais está previsto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Neste sentido, retomam-se, a propósito das comunidades intermunicipais, os considerandos e as observações feitas nas páginas 68 e seguintes, quanto ao financiamento, endividamento, mecanismos de controlo e de garantia da transparência, das áreas metropolitanas.

De facto, a única diferenciação prevista face às áreas metropolitanas reconduz-se ao montante da transferência do Orçamento do Estado, uma vez que, nos termos do n.º 1 do artigo 69.º, fixa-se, para as áreas metropolitanas, o equivalente a 1% do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) dos municípios que integram a respetiva área metropolitana e, para as comunidades intermunicipais, o equivalente a 0,5% do FEF dos municípios que integram a respetiva comunidade intermunicipal.

Por outro lado, também se reiteram, agora a propósito das comunidades intermunicipais, as dúvidas suscitadas pelo Título IV-A da Lei n.º 73/2013 (cfr. páginas 68 e seguintes) relativo ao financiamento dos custos associados à transferência de atribuições e de competências para as entidades intermunicipais, atendendo à

dependência do *Fundo de Financiamento da Descentralização* quanto ao previsto nas futuras Leis do Orçamento do Estado, com claro prejuízo para a concretização da transferência de atribuições e de competências para os anos de 2019 e 2020.

§ 4.º Síntese conclusiva do capítulo II

No que se refere à qualificação jurídica e à posição das comunidades intermunicipais no modelo de Administração pública local constitucionalmente previsto:

1. Em causa está a adoção de uma forma de organização que permita superar os problemas resultantes da fragmentação municipal por via da constituição de relações de cooperação e de colaboração na prestação de serviços e na disponibilização de infraestruturas.
2. As alternativas constitucionalmente admissíveis passam: (i) pela agregação de municípios, alterando-se os dados do problema e, portanto, os elementos a organizar, e, em teoria, superando-se a fragmentação municipal, o que desde já se descarta; (ii) pela constituição de associações de municípios nos termos do artigo 253.º da Constituição; (iii) pela constituição de empresas intermunicipais e de fundações municipais; (iv) pela adoção de formas não institucionalizadas de cooperação e de colaboração, como a celebração de contratos interadministrativos e o estabelecimento de acordos informais entre os municípios.
3. O valor fundamental da identidade histórica e cultural de cada um dos municípios existentes em Portugal sobrepõe-se aos valores (predominantemente económicos e financeiros) que poderão estar subjacentes à sua agregação. Em França, por exemplo, pese embora o número elevadíssimo de municípios, correspondentes a 40% dos municípios existentes da União Europeia, e com uma média inferior a 2 000 habitantes – em Portugal a média ronda os 34 000 habitantes por município –, a opção passou sempre pela previsão de formas diversificadas de cooperação e de colaboração.
4. Por outro lado, nos países que optaram pela agregação de municípios, o recurso complementar a formas de cooperação e de colaboração (institucionalizadas ou não), atesta a sua insuficiência como medida dirigida a ultrapassar os problemas da fragmentação municipal e, portanto, a sua desadequação.

5. Considerando os modelos de organização constitucionalmente previstos, na definição da forma de organização adequada ao contexto nacional, terão de ser respeitados os seguintes limites: (i) não é possível constituir um novo tipo de autarquia local para além dos tipos constitucionalmente previstos, o que se traduz, quer na proibição de constituição de novas pessoas coletivas públicas com os elementos previstos no n.º 2 do artigo 235.º da Constituição, quer na proibição de utilização do *nomen iuris* de autarquia local, município, freguesia e regiões administrativa, por pessoas coletivas públicas que não preencham aqueles requisitos; ii) optando-se pelo recurso a associações de municípios, tem de ser assegurada a voluntariedade da participação dos municípios para que a associação pública constituída mereça aquela qualificação, nos termos do artigo 253.º da Constituição, sendo por isso constitucionalmente inadmissível a sua constituição por lei, bem como o carácter obrigatório da participação dos municípios, como chegou a ser previsto no Decreto da Assembleia da República n.º 132.º/XII, submetido a fiscalização preventiva da constitucionalidade, e sobre o qual se veio a pronunciar o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 296/2013; iii) a habilitação constitucional das associações de municípios resulta do artigo 253.º da Constituição, pelo que não pode assentar em critérios de insularidade ou de dimensão da área urbana, uma vez que estes critérios são os que habilitam a constituição de outras formas de organização autárquica, nos termos do n.º 3 do artigo 236.º da Constituição, para além das associações de municípios e das autarquias locais.

6. A opção pela constituição de associações de municípios, não invalida o recurso a outras formas de cooperação e de colaboração entre os municípios, como as fundações municipais, as empresas intermunicipais, os contratos interadministrativos e os acordos informais. A variedade de mecanismos previstos é essencial por garantir aos municípios, a flexibilidade que a escolha do meio adequado ao caso concreto impõe.

7. A configuração legal das comunidades intermunicipais sempre suscitou poucas dúvidas quanto à sua integração na categoria das associações de municípios, prevista no artigo 253.º da Constituição, arredando-se a sua inclusão na categoria das autarquias locais e das outras formas de organização autárquica, seja pela existência facultativa das comunidades intermunicipais e pela falta de representatividade democrática direta dos seus órgãos, seja pelo carácter residual da categoria das outras formas de organização autárquica, a definir, por exclusão de partes, face às categorias de autarquia local e de associação de municípios.

8. A integração na categoria da associação de municípios exige a voluntariedade quanto à sua constituição, o que aliás foi assumido pelo legislador após o 25 de abril, mesmo antes de ser consagrada como uma exigência constitucional pela Lei de Revisão Constitucional de 1982.

9. Pese embora não possam escolher a comunidade intermunicipal a que pertencem, uma vez que a sua composição territorial é definida por lei, nem definir as suas atribuições, por se tratar de uma pessoa coletiva pública; as comunidades intermunicipais são constituídas por iniciativa dos seus associados, que podem decidir se integram, aderem ou abandonam uma determinada comunidade intermunicipal. Esta liberdade de associação (ou de não associação), projeta-se, desde logo, na sua forma de constituição – por contrato, e não por lei, sujeito a escritura pública, a aprovar pelas assembleias municipais, e outorgado pelos presidentes dos órgãos executivos dos municípios envolvidos –, e na possibilidade de, em alternativa a pertencer a uma comunidade intermunicipal, constituir uma associação de municípios e de freguesias de fins específicos ou, pura e simplesmente, não pertencer a nenhuma associação pública deste tipo.

10. De facto, as associações de municípios de fins específicos tanto podem ser constituídas por municípios que integram uma determinada comunidade intermunicipal ou comunidades intermunicipais diferentes, como por municípios que optaram por não integrar ou aderir a uma comunidade intermunicipal.

11. A opção de abandono de uma determinada comunidade intermunicipal, não deixa, no entanto, de ser condicionada pelas consequências que lhe estão associadas. Caso os municípios abandonem uma comunidade intermunicipal nos três anos seguintes à data em que nela ingressaram: (i) perdem todos os benefícios financeiros e administrativos que tenham recebido em virtude da sua pertença à mesma; (ii) e ficam impedidas, durante um período de dois anos, de integrar outras associações com a mesma finalidade. Por outro lado, à liberdade de abandono está potencialmente associada uma outra consequência – a extinção da própria comunidade intermunicipal, por falta, *à posteriori*, dos requisitos de que depende a sua constituição.

12. São órgãos das comunidades intermunicipais, a assembleia intermunicipal (órgão deliberativo), o conselho intermunicipal (órgão com competências deliberativas e executivas), o secretariado executivo intermunicipal (órgão executivo) e o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal (órgão consultivo).

13. A composição dos seus órgãos assegura a representatividade dos municípios associados: *(i)* os membros da assembleia intermunicipal são eleitos pelo colégio eleitoral, constituído pelo conjunto dos membros da assembleia municipal; *(ii)* o conselho intermunicipal é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a comunidade; *(iii)* os membros do secretariado executivo intermunicipal são eleitos pela assembleia intermunicipal, sob proposta do conselho intermunicipal; *(iv)* e o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal é constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais, designados pelo conselho intermunicipal.

14. O secretariado executivo intermunicipal, órgão executivo por excelência da comunidade intermunicipal, responde perante: *(i)* o conselho intermunicipal, a quem cabe acompanhar e fiscalizar a sua atividade, o que pode levar à sua demissão; *(ii)* a assembleia intermunicipal, que tem competência para aprovar moções de censura; *(iii)* e a assembleia municipal, à qual compete convocar a comunidade intermunicipal – entenda-se, o conselho intermunicipal, com faculdade de delegação no secretariado executivo intermunicipal –, e aprovar moções de censura – com o limite máximo de uma por mandato –, que provocam a sua demissão, possibilitando assim aos municípios uma intervenção direta na organização interna da comunidade intermunicipal.

15. Como associações públicas, as comunidades intermunicipais constituem uma forma de Administração autónoma, estando sujeitas, por parte do Estado, a um controlo (tutela) de mera legalidade, incompatível com um controlo quanto ao mérito, conveniência ou oportunidade da sua atuação.

16. O regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, para além de as sujeitar a um dever de transparência essencial para a efetividade do controlo a realizar pela DGAL e pelo Tribunal de Contas, prevê ainda a sujeição da sua contabilidade às regras da contabilidade pública, a limitação das despesas aos encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhe estão confiadas e a possibilidade de contraírem empréstimos a curto, médio e longo prazos, a incluir no montante da dívida total relevante para os limites da capacidade de endividamento dos municípios.

17. A integração das comunidades intermunicipais na noção funcional de entidades intermunicipais serve dois propósitos: *(i)* sujeita-as a um regime comum, também aplicável às áreas metropolitanas; *(ii)* define-as, à semelhança das áreas metropolitanas, como padrão de referência para a delimitação das NUTS III; *(iii)* demarca-as das associações de municípios e de freguesias de fins específicos.

18. A sujeição das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais a um regime comum assenta no pressuposto de que, pese embora não partilhem da mesma habilitação constitucional, referindo-se, portanto, a realidades diferentes, ambas servem para garantir um nível intermédio entre os municípios e o Estado, na falta de regiões administrativas.

19. A par do regime comum que lhes é aplicável, também o critério de composição territorial é o mesmo, atenta a remissão para as NUTS III. Ou seja, apesar de haver liberdade de opção quanto à integração, adesão ou abandono de uma determinada comunidade intermunicipal, esta liberdade não deixa de ser condicionada: (i) pela proibição de constituição de comunidades intermunicipais com um número de municípios inferior 5 ou que tenham uma população inferior a 85 000 habitantes, garantindo-lhes alguma estabilidade; (ii) pela comunidade intermunicipal em relação à qual pode ser exercida, uma vez que a sua composição territorial está previamente definida na lei, por referência NUTS III, as mesmas que definem a composição das áreas metropolitanas.

20. No entanto, esta partilha com as áreas metropolitanas do critério de composição territorial, desconsidera mais as especificidades das áreas metropolitanas do que as das comunidades intermunicipais, que se reconduzem, no caso das comunidades intermunicipais, ao número de municípios e de habitantes e, no caso das áreas metropolitanas, a critérios de insularidade ou de dimensão da área urbana, entendida não apenas como uma área de elevada densidade populacional, mas também como uma área com dinâmicas próprias, entre centro e periferia.

21. Com a Lei n.º 11/2003 registou-se um aumento significativo das atribuições das comunidades intermunicipais, com o correspondente alargamento das fontes de financiamento e reajuste das competências dos seus órgãos. A previsão de dois tipos de comunidades intermunicipais – de fins específicos e de fins múltiplos –, marcou a transição para um novo modelo de associações de municípios, que até ao momento surgiam configuradas apenas como pessoas coletivas públicas de fins específicos. A Lei n.º 45/2008 manteve esta distinção, embora reservando a denominação comunidades intermunicipais para as associações de fins múltiplos, e previu ainda como atribuição a articulação da atuação dos municípios com a Administração central para além da ação dos municípios entre si, aproximando-as do papel a desempenhar pelas regiões administrativas. A configuração das comunidades intermunicipais como pessoas coletivas de fins múltiplos manteve-se à luz da Lei n.º 75/2013, podendo as suas atribuições ser organizadas de acordo com critérios diversos. Assim, atendendo ao carácter próprio ou derivado das atribuições, é possível distinguir entre as atribuições que se

reconduzem à prossecução dos fins dos seus associados e as atribuições próprias, transferidas *ex novo* pelo Estado. Já considerando o seu objeto, pode-se distinguir entre: (i) as atribuições que se reconduzem a garantir a articulação entre os municípios, seja por via do planeamento dos investimentos a realizar, seja ao nível dos investimentos municipais de carácter intermunicipal; (ii) as atribuições que se traduzem na participação (institucionais) em entidades públicas de âmbito intermunicipal e, já no plano constitutivo, na participação na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito intermunicipal e na gestão de programas de desenvolvimento; (iii) e as que têm em vista a articulação entre os municípios e os serviços da Administração central.

22. Já quanto às competências dos seus órgãos, às que são transferidas quando haja lugar à transferência de atribuições, acrescem as delegadas pelo Estado ou pelos municípios (aqui, desassociadas da transferência de atribuições), por via de contrato interadministrativo, sendo, no entanto, necessário, no caso da delegação feita pelo Estado, lei prévia habilitante, considerando que a Lei n.º 75/2013 (e mal) só é suficiente nos casos em que a delegação é feita pelo município.

23. As atribuições das comunidades intermunicipais são hoje as mesmas das áreas metropolitanas. Esta indistinção estende-se às atribuições transferidas pelo Estado ao abrigo da Lei n.º 50/2018, uma vez que a transferência é feita por referência às entidades intermunicipais: as competências com vista à prossecução das atribuições transferidas são exercidas, no caso das comunidades intermunicipais, pelo secretariado executivo intermunicipal (apesar de a lei fazer referências apenas às competências delegadas nos termos do artigo 120.º, por maioria de razão, e comparando com a solução prevista para as áreas metropolitanas, também as competências associadas à transferência de atribuições deverão ser exercidas por este órgão – cfr. alínea u) do n.º 1 do artigo 96.º e alíneas dd) e ll) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei n.º 75/2013); e no caso das áreas metropolitanas, pelo conselho metropolitano.

24. O acordo prévio de todos os municípios que integram as comunidades intermunicipais de que depende esta transferência não se afigura fácil, considerando que a previsão dos recursos financeiros necessários para cobrir o acréscimo de despesas resultante da assunção de novas atribuições e competências constam do Fundo de Financiamento da Descentralização, cuja disciplina específica haverá de resultar das subsequentes Leis do Orçamento de Estado. Desconhece-se assim, os critérios de distribuição e respetivo procedimento, aspetos fundamentais para o acordo prévio de que depende a transferência para os anos de 2019 e de 2010.

25. Apesar da amplitude das suas atribuições, não é possível, à semelhança do que acontece com as áreas metropolitanas, prever a eleição direta dos órgãos das comunidades intermunicipais por tal implicar a violação do princípio da tipicidade das autarquias locais.

CONCLUSÕES GERAIS E PROPOSTAS

1. As conclusões gerais e as propostas que se seguem, partem do pressuposto de que haverá lugar à constituição de regiões administrativas, por só assim se poder avaliar, à luz do modelo de Administração Pública definido na Constituição da República Portuguesa, dos princípios da organização administrativa, e dos princípios que, não se referindo especificamente à organização administrativa, não podem deixar de se aplicar à tomada de decisões de organização (referimo-nos ao princípio da proporcionalidade), as alternativas possíveis quanto às áreas metropolitanas e às comunidades intermunicipais, tal como elas se apresentam configuradas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

2. Como toda e qualquer forma de organização, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais devem a sua configuração legal ao nível de descentralização existente no momento em que foram constituídas, no contexto, também ele particular, de um Estado que “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” (cfr. artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição ou CRP)), distinguindo-se: (i) do federalismo cooperativo alemão, pelo caráter unitário, parcialmente regional; e (ii) do regionalismo total de Espanha e de Itália, pela falta de níveis territoriais intermédios entre Estado e autarquias locais, centro e periferia.

3. A opção, mantida, no essencial, até agora, pelas áreas metropolitanas e pelas comunidades intermunicipais, como formas de organização a adotar num plano supramunicipal e sub-regional, acabou por evoluir, sobretudo a partir das Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003, para a sua configuração como duas soluções alternativas às regiões administrativas. De facto, pese embora não se possam qualificar como autarquias locais, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais são hoje pessoas coletivas

públicas de fins múltiplos ou gerais, com atribuições bastante extensas, onde se incluiu, por exemplo, a articulação das atuações entre os municípios e a Administração Central, desenvolvendo a sua atividade numa determinada circunscrição territorial.

4. A aproximação das comunidades intermunicipais às áreas metropolitanas por via das atribuições a que estão vinculadas e da sua inclusão na noção funcional de entidades intermunicipais – à qual está associado um regime comum e em função da qual foram definidas as NUTS III –, acabou por acompanhar esta tendência. Por outro lado, contribuiu para a descaracterização das realidades subjacentes a cada uma destas formas de organização, ignorando a diferente habilitação constitucional em que assentam: as áreas metropolitanas, como formas de organização autárquica, no n.º 3 do artigo 236.º, e as comunidades intermunicipais, como associações de municípios, no artigo 253.º.

5. Este modelo, constitucionalmente duvidoso, de “gestação das regiões a partir da base”¹⁴², através de uma aproximação sucessiva à figura das regiões administrativas, tem por base o pressuposto, que agora se altera, da opção de descentralizar sem regionalizar.

6. De facto, ao longo dos anos, foram-se prevendo soluções mais ou menos precárias, desajustadas do modelo de administração pública constitucionalmente previsto, que acabaram por perdurar no tempo, pela ausência de uma estratégia de fundo e da reflexão prévia que deve anteceder uma verdadeira reforma. É a ideia de Administração Pública constitucionalmente prevista que serve de fundamento e limite às opções a tomar pelo legislador e pelas pessoas coletivas públicas primárias (Estado, regiões autónomas e autarquias locais), e não o contrário.

7. Pelo que, à luz da Constituição, não é alternativa manter a configuração legal das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais, em detrimento da constituição de regiões administrativas, mas sim adaptar aquelas formas de organização ao modelo de administração constitucionalmente previsto, e de acordo com o qual a distinção entre as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, por um lado, e as regiões administrativas, por outro, é clara e insuscetível de confusões.

8. Da mesma forma, não nos parece que a constituição de regiões administrativas ponha em causa a continuidade de outras formas de organização que têm em vista, com referência a uma realidade específica, com problemas próprios, criar relações de cooperação e de colaboração. Ainda que possam ter, ocasionalmente, âmbitos

¹⁴² JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, **Constituição Portuguesa Anotada**, tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, página 528.

territoriais parcialmente coincidentes. A extinção, pura e simples, destas fórmulas institucionais de organização, não nos parece adequada: (i) seja porque se referem a realidades específicas, que se mantêm, pese embora a constituição de regiões administrativas; (ii) seja pela flexibilidade que as caracteriza.

9. Por outro lado, não há fórmulas organizativas autossuficientes, que se bastem a si mesmas na garantia da eficiência e da unidade da atividade administrativa. A ideia de multiplicidade de formas de organização e de modelos de gestão disponíveis (pense-se nas fundações municipais, nas empresas intermunicipais e nas associações de municípios de fins específicos), assim como a previsão de mecanismos não institucionais de cooperação e de colaboração, como os contratos interadministrativos, permite aos municípios um juízo de proporcionalidade quanto ao mecanismo mais adequado, aferindo, primeiro, com referência a uma função, da necessidade de constituição de uma nova pessoa coletiva em face dos demais mecanismos existentes e, depois, uma vez verificada a sua insuficiência, pela identificação do tipo de pessoa coletiva mais adequado ao desempenho daquela atividade.

10. No entanto, é imprescindível a adaptação das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais a um futuro modelo regional. A manutenção da sua configuração atual, pensada no contexto da ausência de um nível intermédio entre os municípios e o Estado, tem associado, num novo contexto, de regionalização, os riscos da sobreposição e da fragmentação.

11. Porque não há uma fórmula organizativa única, mas várias fórmulas que devem conviver sob uma ideia (única) de Administração, a existência de planos ou de programações parciais, que consideram isoladamente uma determinada entidade ou função, por muito bem elaborados que sejam, necessitam de estar integrados num plano estratégico global¹⁴³, sem o qual não é possível garantir um *modelo de organização administrativa equilibrado*.

12. O processo de organização administrativa faz-se assim tendo em consideração: (i) o papel e a posição da pessoa coletiva que se pretende constituir face às entidades já existentes, designadamente, atendendo aos conflitos positivos (ou negativos) que podem surgir; (ii) os efeitos que provoca no relacionamento entre entidades administrativas; (iii) a própria compreensão/perceção dos particulares quanto ao seu papel e modo de funcionamento.

¹⁴³ Cfr. LUIS BLANCO DE TELLA/FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO, **Organizacion y Procedimento Administrativos. Estudios**, Madrid, Editorial Montecorvo, 1975, página 124.

13. A criação de regiões administrativas – pessoas coletivas públicas, primárias, de fins múltiplos e âmbito territorial –, altera a dinâmica atual da Administração Pública, e implica: (i) a consideração, na definição do seu regime, das entidades já existentes, no caso, das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais; (ii) ajustamentos na configuração legal das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais, a definir tendo em consideração requisitos de necessidade e de adequação – o princípio da proporcionalidade aplicado à atividade de organização –, entendidos à luz do interesse público que se procura prosseguir, e critérios de eficiência e de eficácia. Embora funcionem como critérios de validação das opções organizativas (a par dos demais princípios da organização administrativa), estes critérios servem também um efeito de contenção e de limitação, criando uma dúvida metódica, fundamental à racionalização do processo de tomada de decisões organizativas.

14. Neste sentido, as alterações a introduzir no regime jurídico das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais devem ser as necessárias e as adequadas a garantir a unidade da Administração pública, e a prossecução eficiente e eficaz do interesse público. O pluralismo da Administração Pública, sendo uma decorrência da pluralidade de interesses públicos e uma exigência constitucional – o que faz do retorno a um modelo centralizado no Estado e na sua Administração direta uma impossibilidade –, não pode sobrepor-se aos fundamentos e aos fins assumidos pela Constituição para a descentralização e para a desconcentração administrativas.

15. Os limites à descentralização e à desconcentração são claros: nos termos do n.º 2 do artigo 267.º da Constituição, a descentralização e a desconcentração devem ser entendidas “sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes”¹⁴⁴.

16. Pelo que a descentralização não constituiu assim um fim em si mesma. Qualquer que seja a fórmula adotada, deverá legitimar-se no valor e na eficácia acrescentados na prossecução do interesse público ou, se se preferir, nos seus “rendimentos sociais efetivos”, e na consideração dos vários interesses envolvidos, para a qual é fundamental a participação das entidades envolvidas e dos municípios.

¹⁴⁴ Como sintetiza FREITAS DO AMARAL, “ninguém poderá invocar os princípios constitucionais da descentralização e da desconcentração contra quaisquer diplomas legais que adoptem soluções que visem, por um lado, a eficácia e a unidade da acção administrativa e, por outro, organizar e disciplinar os poderes de direcção, superintendência e tutela do Governo (ou de outros órgãos)”, da mesma forma que os limites constitucionais não podem ser invocados para esvaziar os princípios da descentralização e da desconcentração. Cfr. FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito administrativo**, vol. I, 3ª. ed., Coimbra, Almedina, 2011, página 912.

17. Na verdade, mais do que uma formalidade essencial a cumprir, a participação co-constitutiva das autarquias locais e das entidades intermunicipais nos processos de tomada de decisão que lhes digam diretamente respeito, constituiu um direito fundamental, fundado na sua autonomia, e na exigência de suficiência instrutória considerando que, também para este efeito, deve-se garantir que a decisão a tomar considera todos os factos relevantes, e que esses correspondem, rigorosamente, à verdade. Por outro lado, permite a criação de um compromisso com a solução que vier a ser adotada, sem o qual qualquer reforma está votada ao insucesso. Esta participação tem lugar por via da consulta, direta ou indireta (através da associação representativa dos municípios, por exemplo), “em tempo útil e de modo adequado, durante o processo de planificação e decisão” (cfr. n.º 6 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local).

18. Pese embora o papel idêntico que a lei acabou (e mal) por lhes atribuir, a reconfiguração das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais começa pela compreensão das realidades que procuram organizar e das suas diferenças. A área metropolitana como realidade a organizar distingue-se pelas características da população e do território a que se refere e pelos seus problemas específicos, diferentes dos que existem em áreas urbanas que não têm esta dimensão e dinâmicas. A realidade metropolitana corresponde assim a uma área densamente povoada, com grandes interligações entre o centro e a periferia, de que resultam interdependências quanto à gestão dos interesses das populações, que justificam uma forma específica de organização. Por outro lado, as comunidades intermunicipais procuram superar os problemas resultantes da fragmentação municipal por via da constituição de relações de cooperação e de colaboração na prestação de serviços e na disponibilização de infraestruturas.

19. Se a ideia é a de que as áreas metropolitanas são a resposta adequada às necessidades específicas de uma população e território com características inéditas, em face da insuficiência das demais formas de organização existentes, é necessário relevar essa especificidade na sua configuração, em vez de reconduzir essa diferença ao facto de se tratar de uma forma de cooperação forçada.

20. São realidades diferentes, que justificam soluções de organização distintas, que relevem essa mesma diferença, não se percebendo (a não ser pela tentativa de criação de sucedâneos às regiões administrativas) porque partilham o mesmo critério de composição territorial e as mesmas atribuições.

21. Urge assim definir um conceito-parâmetro de área metropolitana como realidade específica a organizar para, em função disso, redefinir o critério de composição territorial das áreas metropolitanas e as suas atribuições.

22. Não se trata de constituir novas áreas metropolitanas para além das áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa. Nem de alterar a sua forma de constituição, transferindo para os municípios a decisão de constituição ou de participação numa determinada área metropolitana. O erro da generalização e, portanto, da descaracterização desta figura e da realidade a que se refere, trazido pela Lei n.º 10/2003, não é de repetir. O que se impõe é, na verdade, exatamente o contrário – afinar os critérios de composição territorial, por forma a tentar perceber se os municípios que as integram devem continuar a ser os mesmos ou não, em face de um conceito-parâmetro de realidade metropolitana previamente definido, e da existência de regiões administrativas. A redefinição do critério a utilizar pelo legislador na identificação dos municípios que integram as áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa, respetivamente, não se faz, no entanto, sem consultar os municípios que fazem parte da sua composição atual, e dos que poderão potencialmente passar a fazê-lo.

23. Partindo deste pressuposto, há duas alternativas a ponderar: (i) uma delas passa por assumir as áreas metropolitanas como um nível intermédio entre os municípios e o Estado, a par das regiões administrativas; (ii) a outra passa pela alteração da sua configuração por forma a recolocá-las no nível supramunicipal e sub-regional, evitando sobreposições com as regiões administrativas.

24. A primeira alternativa, inspirada no exemplo italiano das províncias e das cidades metropolitanas, implica uma revisão constitucional. Em causa estaria a configuração das áreas metropolitanas como uma alternativa, para a realidade metropolitana, às regiões administrativas, ocupando ambas o plano intermédio entre os municípios e o Estado: as áreas metropolitanas nas grandes áreas urbanas do Porto e de Lisboa, e as regiões administrativas onde não há áreas metropolitanas.

25. A revisão constitucional que tornaria possível essa solução passaria: (i) pela qualificação das áreas metropolitanas como um tipo autarquia local, uma espécie do género região administrativa; (ii) pela eleição direta dos seus órgãos; (iii) e, eventualmente, com a sua sujeição a referendo, caso este se imponha para as regiões administrativas.

26. Em favor desta solução, pense-se no facto de a opção ter passado sempre, quanto à organização da realidade metropolitana, pela constituição de áreas metropolitanas

como fórmula única de organização, com preclusão das utilizadas no resto do território nacional. Por outro lado, articulado com a salvaguarda de uma fórmula de organização específica, está, no caso de se reposicionar as áreas metropolitanas, num nível abaixo do intermédio, o esforço de coordenação com as regiões administrativas a que pertencem os municípios de uma área metropolitana, que sempre terá associado o risco de perdas de eficiência, eficácia e de unidade da atuação administrativa.

27. A segunda solução passa por reconduzir as áreas metropolitanas a um instrumento de colaboração e de cooperação sem pretensões regionais, reconciliando-as com o modelo de Administração pública previsto na Constituição.

28. Neste caso, nada obsta a que municípios de regiões administrativas diferentes integrem a mesma área metropolitana. O risco da sobreposição e das consequentes perdas de eficiência e de eficácia advém da correspondência total do território de uma área metropolitana com a circunscrição territorial de uma região administrativa a que, à partida, a definição de um conceito-parâmetro de realidade metropolitana deverá obstar. Neste sentido, o território abrangido por uma região administrativa será sempre mais vasto que o da área metropolitana.

29. Quanto às atribuições que as áreas metropolitanas podem prosseguir considerando, *(i)* que não têm legitimidade democrática direta, *(ii)* e as funções a desempenhar pelas regiões administrativas; é necessário, por forma a evitar conflitos positivos e perdas de eficiência e de eficácia, um reajuste por via da redução das atribuições que lhe são cometidas por lei, às estritamente ligadas à dinâmica da realidade metropolitana.

30. A escolha das atribuições a suprimir, para além das limitações constitucionais e legais previstas, é política, e deve considerar: *(i)* os resultados da sua atividade, uma vez que é por referência ao desempenho das funções que lhe estão cometidas, que é avaliado o sucesso de uma forma de organização, relevando para o efeito a capacidade para fornecer o tipo e nível de serviços de que os cidadãos necessitam numa perspetiva de igualdade social; *(ii)* a configuração desta forma de organização autárquica como uma pessoa coletiva pública de fins múltiplos, insuscetível de ser reduzida à prossecução de um fim único, que sempre poderia ser prosseguido por via de uma empresa intermunicipal; *(iii)* que esta forma de organização se dirige, sobretudo, e agora, com a constituição de regiões administrativas, exclusivamente, à coordenação de relações de cooperação tendo em vista a prossecução conjunta e otimizada – segundo critérios de eficiência e de eficácia –, das atribuições (necessariamente coincidentes por todos eles

se tratarem de municípios) dos seus associados; (iv) a pronúncia dos órgãos representativos das áreas metropolitanas (a designar, sob proposta da comissão executiva metropolitana, pelo conselho metropolitano), e da *Associação Nacional dos Municípios Portugueses*, cuja participação deve ser assegurada ao longo deste processo.

31. A redefinição das suas atribuições implica o reajuste das competências dos seus órgãos, assim como do financiamento do Estado, calculado por referência a um conjunto tarefas que agora se alteraram.

32. Por outro lado, não se trata apenas de definir o modelo de organização que garanta as melhores condições de exercício de uma função, mas também de prever o modelo de relacionamento entre entidades administrativas, o que implica a definição clara: i) dos poderes verticais de intervenção nas áreas metropolitanas; ii) das relações horizontais a estabelecer com outras entidades, designadamente, com as comunidades intermunicipais e com as regiões administrativas.

33. As áreas metropolitanas são pessoas coletivas públicas de substrato associativo e territorial, uma contradição necessária considerando a necessidade de delimitação dos seus associados por referência às características da população e do território. Por se tratarem de associações públicas constituem uma forma de Administração autónoma, sujeita a um controlo de mera legalidade atribuído pela Constituição ao Estado.

34. Neste sentido, a Constituição, não só veda a conversão desta tutela de legalidade numa tutela de mérito, de conveniência e de oportunidade, como a atribui diretamente ao Estado, tornando-a assim intransferível ou indelegável, por exemplo, nas regiões administrativas (cfr. alínea d) do artigo 199.º da Constituição da República Portuguesa).

35. Para além da ausência de poderes verticais de intervenção das regiões administrativas nas áreas metropolitanas, não se afigura constitucionalmente admissível a sua composição dos seus órgãos por membros das regiões administrativas. Como associações públicas, as áreas metropolitanas constituem uma forma de autogoverno, pelo que o que deve assegurado quanto à composição dos seus órgãos é a representação dos seus associados.

36. O dever de prestação de contas das áreas metropolitanas junto das assembleias municipais dos seus membros, prevista na alínea a) do n.º 5 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, deverá manter-se, justificando-se pela inerência à condição de associado. Não sendo (nem podendo ser) as regiões administrativas, associadas de uma determinada área metropolitana, não lhes poderá assistir igual direito.

37. Da mesma forma, não é de equacionar a participação das regiões administrativas nos órgãos de governo da área metropolitana (isto é, no conselho metropolitano, e na comissão executiva metropolitana), sem prejuízo de o conselho metropolitano poder deliberar no sentido da integração de um representante da região administrativa no conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano. Apesar de constituírem uma forma de cooperação forçada, as áreas metropolitanas são associações públicas, dirigindo-se à prossecução dos interesses próprios dos seus associados, que asseguram o autogoverno da associação por via de órgãos democraticamente eleitos ou representativos. A composição dos seus órgãos por membros de entidades externas, salvo deliberação nesse sentido, não é assim constitucionalmente inadmissível, contrariando o princípio da descentralização democrática (cf. artigos 2.º, 6.º, 199.º, alínea d) e 267.º, n.º 4 da Constituição), por permitir, por esta via, a intervenção na gestão das áreas metropolitanas que se procura evitar com a impossibilidade de sujeição a formas de controlo de mérito.

38. No entanto, da necessidade de cooperação e de articulação entre níveis distintos de intervenção, será de equacionar a previsão de deveres recíprocos de prestação de informação e de comprometimento com objetivos, entre as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as regiões administrativas. Trata-se, ao fim ao cabo, de dar forma, neste plano, ao dever geral de cooperação entre entidades administrativas, decorrente do princípio da separação e interdependência de poderes, e da forma unitária de Estado, particularmente relevante numa Administração Pública multinível, isto é, com níveis diferentes, mas complementares, de intervenção.

39. No caso das comunidades intermunicipais a abordagem é diferente, sobretudo considerando as alternativas de organização previstas, designadamente, as associações de municípios e as associações de freguesias de fins específicos. As comunidades intermunicipais procuram superar os problemas resultantes da fragmentação municipal por via da constituição de relações de cooperação e de colaboração na prestação de serviços e na disponibilização de infraestruturas, demarcando-se das associações de fins específicos pela sua natureza de pessoa coletiva pública de fins gerais.

40. Admitindo-se, pelo menos numa primeira fase, a manutenção desta forma de organização, são evidentes os riscos de sobreposição ou de conflitos positivos com as regiões administrativas, o que impõe a reconfiguração profunda da sua composição e das suas atribuições e, portanto, a substituição do modelo atual de comunidades

intermunicipais, para outro que não tenha o intuito de funcionar, onde não há áreas metropolitanas, como um nível intermédio entre os municípios e o Estado.

41. A utilidade das comunidades intermunicipais, num contexto de regionalização, sempre dependerá: *(i)* da preservação do seu carácter voluntário quanto à integração, adesão ou abandono de uma determinada comunidade intermunicipal, sem a qual não podem, aliás, ser qualificadas de associações de municípios; *(ii)* da alteração do critério de composição territorial, substituindo-se a sua definição prévia, na lei, por referência às NUTS III, pela liberdade de definição dos associados. De facto, uma vez constituídas as regiões administrativas, deixa de fazer sentido procurar abranger todos os municípios e respetivas circunscrições territoriais, por comunidades intermunicipais, por forma a garantir, em todo o território nacional, uma espécie de nível intermédio entre os municípios e o Estado, que assegure a articulação entre ambos. Por outro lado, os municípios que não integrem uma comunidade intermunicipal poderão sempre constituir associações de fins específicos, participar em empresas intermunicipais e em fundações municipais, ou celebrar contratos interadministrativos e acordos informais.

42. A liberdade dos municípios na definição dos associados não deixa, no entanto, de ser condicionada. Assim, mantendo-se a sua constituição por contrato interadministrativo, esta passaria a depender apenas: *(i)* da contiguidade territorial entre os municípios; *(ii)* de um número mínimo e máximo de população; *(iii)* de um número mínimo e máximo de municípios, a definir de forma a permitir que uma determinada comunidade compreenda municípios de regiões administrativas diferentes e, por outro lado, a vedar a constituição de comunidades intermunicipais com a dimensão de uma determinada região administrativa.

43. Assegurada a livre definição dos municípios integrantes de uma comunidade intermunicipal, e considerando as disparidades entre o litoral e o interior do território português, os números mínimos e máximos de habitantes e de municípios poderiam ser distintos do litoral para o interior.

44. Por outro lado, e à semelhança das áreas metropolitanas, também as atribuições das comunidades intermunicipais terão de ser reajustadas por via da redução das atribuições que lhe são cometidas por lei. A escolha das atribuições a suprimir, para além das limitações constitucionais e legais previstas, é política, e deverá também considerar: *(i)* os resultados da atividade desempenhada e, portanto, a sua capacidade para fornecer o tipo e o nível de serviços de que os cidadãos necessitam numa perspetiva de igualdade social; *(ii)* a configuração desta associação de municípios como uma

pessoa coletiva pública de fins múltiplos, insuscetível de ser reduzida à prossecução de um fim único, que sempre poderia ser prosseguido por via das associações de municípios de fins específicos, de uma fundação municipal, ou de uma empresa intermunicipal; *(iii)* que esta forma de organização se dirige, sobretudo, e agora, com a constituição de regiões administrativas, exclusivamente, à coordenação de relações de cooperação tendo em vista a prossecução conjunta e otimizada das atribuições (necessariamente coincidentes por todos eles se tratarem de municípios) dos seus associados; *iv)* a pronúncia dos conselhos intermunicipais das comunidades intermunicipais existentes, e da *Associação Nacional dos Municípios Portugueses*, cuja participação deve ser assegurada ao longo deste processo.

45. A redefinição das suas atribuições implica o reajuste das competências dos seus órgãos, assim como do financiamento do Estado, calculo tendo em vista o desempenho de um conjunto de tarefas que agora se altera.

46. Por outro lado, as comunidades intermunicipais são associações (públicas) de municípios, integrando a Administração autónoma. Estão por isso sujeitas a um controlo de mera legalidade por parte do Estado. A Constituição, não só veda a conversão desta tutela de legalidade numa tutela de mérito, de conveniência e de oportunidade, como, ao atribuí-la ao Estado, torna constitucionalmente inadmissível a sua transferência ou delegação por lei nas regiões administrativas (cfr. alínea d) do artigo 199.º da Constituição). Trata-se de garantir que a divisão constitucionalmente estabelecida de atribuições e de competências permanece inalterada.

47. Da sua configuração como uma forma de Administração autónoma, resulta ainda a impossibilidade de os seus órgãos de governo (isto é, a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal e o secretariado executivo intermunicipal), serem integrados por representantes de regiões administrativas, sem prejuízo da liberdade de deliberação do conselho intermunicipal, quanto à composição conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal. Como associações públicas, as comunidades intermunicipais dirigem-se à prossecução dos interesses próprios dos seus associados, que asseguram o autogoverno da associação por via de órgãos democraticamente eleitos ou representativos. A composição dos seus órgãos por membros de entidades externas, salvo deliberação nesse sentido, não só contraria o princípio da descentralização democrática, como permite, por esta via, o que se procura evitar com a sujeição a uma tutela de mera legalidade: a intervenção no mérito, conveniência ou oportunidade da gestão das comunidades intermunicipais.

48. Devendo manter-se, também no caso das comunidades intermunicipais, o dever de prestação de contas junto das assembleias municipais dos municípios integrantes, inerente à condição de associados, justifica-se a previsão de deveres recíprocos de informação, e de comprometimento com objetivos, entre as comunidades intermunicipais, as áreas metropolitanas e as regiões administrativas, por forma a assegurar a cooperação e a colaboração devidas entre níveis distintos de intervenção.

49. A coerência e a uniformidade das decisões administrativas são os maiores desafios de um Estado unitário, descentralizado e desconcentrado. A garantia da unidade na diversidade, que é uma unidade *intra* administração, mas também *inter* administrações, nacionais e transnacionais, não se basta com a ponderação e programação das opções organizativas, com a sua sujeição a um controlo de necessidade e de adequação, e com um maior rigor na distribuição de atribuições e na definição de competências. Exige ainda um acompanhamento contínuo, um esforço de coordenação das pessoas coletivas públicas relativamente às suas Administrações, direta e indireta, e de colaboração e cooperação entre entidades administrativas.

50. Pese embora as tensões que poderão eventualmente existir, algumas delas políticas, “há no entanto uma questão que deve surgir sempre de forma clara: no sistema de ordenação dos Poderes públicos, dir-se-ia que, em princípio, eles estão necessariamente condenados a entender-se”¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, **Instituciones de Derecho Administrativo**, Madrid, Thomson-Civitas, 2007, páginas 252 e 253.