

# Temas e problemas do direito municipal e intermunicipal

FERNANDO CONDESSO \*

**Sumário:** I - Caracterização geral das competências da assembleia municipal e sua inter-relação com as competências da câmara municipal. -1. Poder regulamentar e de aprovação da planificação territorial e de desenvolvimento económico. - 2. Poderes programadores, tributários e fiscalizadores. - 3. Âmbito dos bens, empréstimos, geminações cooperativas, referendos, criação de administrações indiretas, participação em sociedades e adesão a CIM. Aprovação ou autorização da assembleia municipal. - 4. Acesso funcional à informação e fiscalização parlamentar. – II - Referendo municipal, transparência funcional e participação cidadã como aspetos relevantes do governo local e do poder decisório municipal em geral. - A) - Referendo. -B) - Informação e participação dos cidadãos em geral. – III - Cooperação externa no âmbito local. – IV - Moderna concetualização do princípio da autonomia municipal e erosão dos poderes exclusivos.

## **I – Importância das assembleias municipais no sistema de governo municipal e designadamente em matéria de administração territorial**

### **1. Poder regulamentar e de aprovação da planificação territorial e de desenvolvimento económico**

Em termos de *caraterização geral dos poderes das assembleias municipais*, importa destacar que lhe está atribuído o principal *poder regulamentar, normalmente autó-*

---

JURISMAT, Portimão, n.º 3, 2013, pp. 185-214. ISSN: 2182-6900.

\* Doutor em Direito, Agregado em Ciências Jurídico-Políticas.

*nomo*. Poder derivado das atribuições previstas na Lei das Autarquias e demais legislação de transferência concreta de atribuições, assim como de legislação temática, designadamente a referente aos regimes jurídicos dos instrumentos de gestão territorial e de urbanização e edificação.

Estamos face a um poder normativo municipal dividido segundo um *sistema de reservas normativas de iniciativa e de aprovação*, com ou sem *poder de alteração das propostas do Executivo* por parte da Assembleia Municipal. Mas, no caso da inexistência da possibilidade de deliberações impositivas por razões da necessária coerência global de uma dada normação, tal é acompanhado da *faculdade de fazer “propostas cogentes” à Câmara Municipal*, desde que devidamente fundamentadas e não ilegais. Isto, porque em causa estará sempre a obrigação do executivo municipal de alterar, posteriormente ao debate parlamentar, as suas propostas iniciais, sob pena do recurso parlamentar à rejeição global da proposta camarária. Portanto, estamos face a uma clara supremacia conformadora das soluções por parte de titulares do órgão parlamentar que não queiram exercer meras funções de “yes men”, por injustificáveis razões de ilegítima invocação de fidelidade partidária ou por inércia face à impreparação dos seus membros.

Concretizando esta competência em aspetos fundamentais, começaria por referir que, em geral, lhe cabe aprovar as mais significativas normas com eficácia externa.

Vejamos:

- a)- Todas as *posturas municipais e regulamentos dependentes com eficácia externa*, sob *proposta da Câmara Municipal*, que pode ser objeto de alterações parlamentares;
- b)- O Regulamento do Conselho Municipal de Segurança e a criação da polícia municipal;
- c)- Todos os *planos estratégicos económico-sociais* do município, designadamente em preparação de opções para a elaboração, revisão ou alteração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território;
- d)- Todo o *planeamento de realização das atribuições municipais*, desde logo, as *opções do plano de atividades*, face a uma proposta da Câmara Municipal mas, neste caso, sem poder de livre alteração parlamentar.

Neste domínio, é, ainda, da sua competência a aprovação de *dois tipos de regulamentos* especialmente importantes para os municípios e as populações locais:

Todos os *regulamentos sobre taxas e seus montantes* e, em geral, sobre poderes tributários. Assim como *compensações*, sob proposta da Câmara Municipal, com livre alteração. Sendo competência da Câmara Municipal apenas a fixação de preços, correspondentes aos custos dos serviços. E todos os *regulamentos dos Planos de Ordenamento Territorial e Urbanísticos: planos com os regimes regulamentares*

*previstos no âmbito do direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo. Ou seja, Planos Municipais e Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território* (estes, em municípios não integrados em Comunidades Intermunicipais ou Áreas Metropolitanas, pois nestes casos apenas são ouvidas, cabendo a aprovação às Assembleias intermunicipais, sob proposta do respetivo executivo supramunicipal).

A aprovação depende de proposta da Câmara Municipal. Mas, além da ponderação das opções propostas, a Assembleia possui poderes de livre alteração da mesma. E cabe-lhe mesmo um papel essencial de análise e eventual correção sobre a existência de vícios materiais, formais e orgânicos, designadamente no cumprimento da exigência de *pareceres externos*, da *audiência pública* e sua devida apreciação no *Relatório final*. E, ainda, a verificação da aplicação do *princípio da justa ponderação dos interesses públicos e privados relevantes*, tudo com livre alteração ou poder de rejeição global da proposta. Aliás, deve pronunciar-se livremente sobre o conteúdo de futuros *planos físicos e respetivos regulamentos da autoria do Estado e seus órgãos periféricos, como as CCDR, Comissões públicas ou instituições particulares* implicadas na sua elaboração, designadamente face a contratos derivados de concursos públicos, em que deve seguir de perto e pronunciar-se durante o seu *iter* sobre os termos da sua progressão construtiva. *V.g.*, em matéria de Planos Regionais de Ordenamento do Território, assim como de planos das associações intermunicipais de que o município faça parte, desde logo no caso dos Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território. Assim como sobre a caducidade ou não dos loteamentos a decidir pela Câmara Municipal, o desencadear da intervenção dos tribunais de comarca em caso de obras inacabadas, desde logo urbanizações e loteamentos, dada a importância estruturante ou desestruturante, não só das soluções licenciadoras, como das declarativas de caducidade.

Dada a *centralidade competencial da matéria ordenamental e urbanística* nas atribuições municipais e vida municipal, importa acrescentar alguns dados mais sobre este tema.

Qual o poder regulamentar municipal de execução ou complementar no âmbito urbanístico, tendo presente desde logo o art.º 3.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação? Para além do *poder conformador inicial* das soluções planificantes, em que o Município divide poderes de intervenção com a Administração estadual, qual a extensão das atribuições municipais no domínio regulamentar urbanístico, sem o formalismo e limitações do poder de revisão especialmente solene e exigente, consagrado no Decreto-lei n.º 380/99, de 22.9?

É grande esse poder. Mas, no tratamento da matéria, importa efetivar com clareza a *distinção entre regulamentos-planos de Ordenamento do Território*, com todo esse seu procedimento especial extremamente formalizado, previsto no Regime dos Ins-

trumentos de Gestão Territorial, e os regulamentos municipais complementares de urbanização e edificação.

Isto, porque as questões de *planeamento físico, sujeitas a procedimento especial muito exigente*, não são destacáveis para meros regulamentos, mesmo que aprovados pela Assembleia Municipal e mesmo que, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do RJUE, sejam colocados os seus projetos à discussão pública no prazo de 30 dias antes da sua apresentação, sob pena de *nulidade* por vício formal, de desvio de procedimento.

Aliás, todos os regulamentos municipais estão sujeitos a discussão pública. E, dado o seu mero objetivo de concretização e execução da lei urbanística, não podem contrariá-la. Em causa o respeito escrupuloso do *procedimento de controlo prévio* a que as operações urbanísticas estão submetidas e a fixação dos montantes das *taxas* a cobrar nos casos de *admissão de comunicação prévia e de deferimento tácito*, sem que estes valores possam exceder os que estejam previstos para o ato expresso da Administração urbanística. Podem ser valores inferiores, mas nunca em montante superior.

Por um lado, há que defender que os Planos Municipais de Ordenamento do Território só devem conter a disciplina de *matérias obrigatórias*, dada a sua “inflexibilidade” procedimental, temporal e orgânica. As Assembleias Municipais devem atirar para conteúdos regulamentares não planificantes as restantes matérias não estritamente exigidas pela legislação dos Instrumentos de Gestão Municipal, sendo esta a solução técnica e administrativamente desejável, porque haverá maior flexibilidade dos processos de revisão normativa em geral e sobretudo quando estejam em causas matérias de extrema tecnicidade, cuja experiência não adquirida possa apontar para uma previsível mutabilidade.

Aliás, os Planos Municipais de Ordenamento do Território podem e devem remeter a sua concretização para regulamentos municipais, nos aspetos que não mexam com a *ratio legis* exigente de procedimento planificador estrito.

Desde logo, o legislador autoriza o município a produzir, *à parte*, regulamentos municipais de *urbanização e edificação complementar dos planos*. E aponta expressamente para vários regulamentos devidos, pelo menos como condição para certas deliberações urbanísticas: a)-os regulamentos do *mobiliário urbano*, nos casos de Planos de Pormenor; b)-os regulamentos exigidos por lei: como é o caso dos necessários para o *funcionamento e gestão do fundo de compensação* (n.º 2, 125.º RJUE); c)-os regulamentos da *gestão pelos residentes dos espaços verdes*; d)-os *regulamentos de taxas*; mas já não as normas que consagrem os mecanismos indiretos de perequação, que têm de constar do plano físico; e)-as normas específicas de *estacionamento* ou área mínima de espaços verdes, embora os regulamentos de urbanização e edificação não possam conter parâmetros de dimensionamento; f)-os regulamentos

de estudos de *tráfego*, etc.; g)-os regulamentos de *lançamento e liquidação das taxas*; e deve acrescentar-se de *compensações e cedências* (art.º 44.º do RJUE), ou seja, a definição dos termos de pagamento de uma compensação em dinheiro ou espécie (n.º 4, art.º 44.º), porque figura próxima das taxas,<sup>1</sup> e ainda a definição dos termos de redução de taxas por realização de infra-estruturas, quando nos contratos com o promotor este assuma a realização em falta (n.º 3, art.º 25.º), sendo pois estas matérias da competência exclusiva das Assembleias Municipais; h)-os regulamentos de *prestação de caução, devida por operações urbanísticas*, mas apenas com o escopo concretizador e de execução das normas do RJUE e não de substituição do RJUE; o que aliás como *normação antinómica delegada* seria inconstitucional, portanto sem poder contrariar estes regimes legais, que aliás para tais matérias impõem desde logo um *procedimento normador especial* ou impõem mesmo *posteriormente regulamentos também de procedimento especial*, v.g., art.º 116.º do RJUE (exigência clara e precisa de fórmula de cálculo a cobrar nos processos de admissão de comunicação prévia e de deferimento tácito de autorização de utilização pelo presidente da Câmara Municipal, apontando contra excessos: não podem ter valor superior aos licenciamentos de atos expressos); i)-os regulamentos sobre *operações de impacto relevante* (n.º 5, 44.º), por parte da CM; j)-os regulamentos de dispensa de licença ou comunicação prévia de obras de demolição de edificações existentes (107.º IGT, medidas preventivas);<sup>2</sup> l)-identificação da natureza, dimensão ou localização das edificações ou demolições dispensadas de licenciamento ou autorização: as designadas obras de escassa relevância urbanística (art.º 6.º-A), e designadamente para dispensa de projetos de execução de arquitetura (n.º 4, art.º 80.º); m)-os regulamentos visando a *identificação dos procedimentos de loteamento dispensados de discussão pública* (n.º 2, art.º 22.º); n)-os de definição das *situações que implicam impactos semelhantes ao loteamento* na construção de edifícios contíguos e funcionalmente ligados (5, 57.º) e situações em que é preciso apresentar telas finas dos projetos (al. b), 4, art.º 128.º); o)-os que consagrem situações a observar na execução de obra com deferimento de licenças de obras com *salvaguarda do regime de gestão de resíduos de construção e demolição* (n.º 1, art.º 57.º), etc.

<sup>1</sup> Os regulamentos de *compensações* tratam da situação de prédios a lotear já servidos por infra-estruturas sem se justificar uma nova localização de qualquer equipamento ou espaços verdes. Os espaços resultantes do loteamento serão de natureza privada (partes comuns dos lotes) se tal não constar da definição de compensações no próprio regulamento do plano físico

<sup>2</sup> A aplicação dos regulamentos municipais podem implicar antinomias e dificuldades várias, o que (artigo 118.º do RJUE) permite aos interessados recorrer à arbitragem voluntária, aplicando-se o disposto na respetiva lei, constituindo-se uma comissão, em princípio composta por um representante da câmara municipal, um do interessado e um terceiro, especialista na matéria, designado por cooptação, que preside. Na falta de acordo, o especialista é designado pelo presidente do tribunal administrativo do círculo da circunscrição administrativa do município. Aliás, as associações públicas de natureza profissional e as associações empresariais do setor da construção civil podem sempre promover a criação de centros de arbitragem institucionalizada, para a realização de arbitragens no âmbito das matérias urbanísticas.

A normação regulamentar do município, na medida em que seja devida ou legalmente prevista ou mesmo admissível, não só em especificação de conceitos vinculativos de natureza imprecisa, assim como de autovinculação, quando legalmente aceitável, em áreas de poder discricionário, é importante, porquanto fornece elementos que favorecem a passagem a um poder dos tribunais administrativos de “plena jurisdição” ou de encurtamento da margem de “livre escolha” executiva. Importa ter presente, v.g., que já *não há deferimentos tácitos* quanto ao *procedimento de licenciamento*, exigindo-se, decorrido o tempo de decisão, face ao silêncio da administração, a introdução de ações jurisdicionais de condenação à prática do ato administrativo devido. Só são admissíveis como atos administrativos as decisões ou recusas expressas, estas viabilizando ações especiais de impugnação administrativa.

Em conclusão, o poder municipal assenta em limites competenciais interadministrativos e numa forte e natural *distribuição de poder regulamentar* às Assembleias Municipais, embora com uma generalizada iniciativa por parte da Câmara Municipal, na maioria dos regulamentos. Mas tal ocorre excepcionalmente sem poder de livre alteração parlamentar (naturalmente nos instrumentos programáticos e de gestão executiva da Câmara Municipal). Mesmo assim, com um *duplo poder*: materialmente, temos a capacidade parlamentar de impor alterações ao executivo e, na nova previsão constitucional (ainda não atuada legislativamente), de configuração do *sistema legitimador do executivo*, a ameaça de *não investidura* do elenco proposto pelo Presidente da Câmara Municipal, se não houver compromissos claros sobre as *linhas programáticas de construção* desse documentos ou então de uma *moção de censura* posterior, pelo não cumprimento dos compromisso ou sua não execução. Portanto, se o novo modelo, a ser implementado, vai acentuar o presidencialismo executivo, não deixa de também potenciar um *preponderante poder regulamentar ou planificador*, em todos os âmbitos, programáticos e físicos, por parte do órgão Assembleia Municipal.

## 2. Poderes programadores, tributários e fiscalizadores

A Assembleia Municipal detém, ainda, outros poderes deliberativos fundamentais para a vida municipal. Desde logo, todas as matérias mais importantes, aliás *os temas fundantes nas democracias modernas, a nível nacional, do poder parlamentar*.

Tem o poder deliberativo em relação com: a)-o *programa de atuação e suas prioridades, a concretizar na distribuição dos montantes, ou seja, no plano de atividades e orçamento*; b)-o controlo das despesas (*aprovação das contas*); c)- o *poder no âmbito dos tributos*, matéria já referida; e d)-em geral, o *poder de apreciação de toda a atividade camarária*, designadamente sobre a prossecução das atribuições municipais, quer por sua iniciativa, quer de modo provocado, quer pelas periódicas

informações apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal, quer em face de queixas dos cidadãos ou de instituições públicas ou privadas, e designadamente da intervenção inspetiva da Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL). E, se avançar a parlamentarização legitimadora dos executivos, a sair em geral das Assembleias, terá mesmo um poder fundante e extintivo dos elencos camarários, o que propiciará então uma real *fiscalização da Câmara Municipal*. *Algo hoje abafado pelos instrumentos inconsequentes para tirar conclusões desse poder e pela supremacia das lideranças partidárias, situadas no executivo, que torna as assembleias caixas-de-ressonância dos executivos*. Destes textos, o *plano de atividade*, o *orçamento* e a *proposta de aprovação da conta* escapam à livre conformação da Assembleia Municipal, mas não a matéria de *regulação das taxas e compensações ao município por operações urbanísticas*, em que as propostas das Câmaras Municipais são de *livre alteração pela Assembleia*.

Mas, mesmo aquelas *limitações modificativas* são acompanhadas por um *poder de aprovação que não podemos considerar como meramente formal*, «tipo homologação». Traduz-se, antes, em *verdadeiro poder de «codecisão»*. Não só pelo *poder parlamentar de recusar in extremis, globalmente*, tais propostas, como pela possibilidade de *obrigar a Câmara Municipal a alterar partes delas*, em face da aprovação de *posições divergentes devidamente fundamentadas*, desde que, naturalmente, não sejam contrárias materialmente a dispositivos legais.

### **3. Âmbito dos bens, empréstimos, geminações cooperativas, referendos, criação de administrações indiretas, participação em sociedades e adesão a Comunidades Intermunicipais. Aprovação ou autorização da assembleia municipal**

Nesta descrição competencial da Assembleia Municipal, não pode deixar de se identificarem ainda outras matérias fundamentais para a gestão municipal, sujeitas à sua *aprovação e autorização*. Assim, compete-lhe, também, no domínio do *património e empréstimos*: a)-aprovar o *inventário dos bens*, apresentado pela Câmara Municipal, sem poder de alteração direta, mas com possibilidade de propostas de alteração a integrar pela Câmara se forem de considerar legais, nos mesmos termos dos planos de atividades, propostas de orçamento e documentos de prestação de contas; b)-aprovar, neste âmbito dos seus bens, a *afetação e desafetação de bens do domínio público* e aprovação de *operações com bens privados do município* acima de certos valores significativos; em geral, os contratos sobre bens imóveis valiosos e sobre todos os bens de *valor artístico*; c)-aprovar *contratos de empréstimos*, em face de propostas que obrigatoriamente indiquem as *condições e o mapa demonstrativo da capacidade de endividamento municipal*, a conferir, podendo ser objeto de rejeição ou de alteração.

No *domínio orgânico-autárquico*, depende dela, o que tem sido extremamente mal gerido, temos a criação das *administrações indiretas municipais e intermunicipais, quer públicas quer privadas*, e autorizações de *associativismo* público e privado. No que se reporta a estas organizações e, designadamente, à *participação em associações de municípios de carácter geral ou específico*, pronuncia-se com base em proposta da Câmara, mas com faculdade não apenas de rejeição mas também de livre modificação dos termos da mesma.

Acrescento a competência para: a)- a *aprovação dos estatutos e remunerações dos órgãos sociais*, quer das entidades de direito público (empresas municipais, institutos públicos) quer comerciais (sociedades de capitais públicos); b)-a *participação em sociedades com entidades privadas* (com a fixação das respetivas condições gerais dessa participação), controlando a legalidade destas soluções orgânicas, que têm que inserir-se em *âmbitos materiais implicando atribuições municipais*; para aprovar a criação e a reorganização dos *serviços municipais* (sob proposta não alterável da CM, sujeita a sugestões) e *os quadros de pessoal de direito público e privado*, não havendo no plano autárquico uma reserva de normação orgânica a favor da CM; c)-a *autorização das condições de concessão e exploração de obras e serviços públicos*, sob proposta alterável da CM; d)-a aprovação, não só da tradicional «*geminação cultural*», como também da «*geminação cooperativa*» e respetivos termos, em face das *convenções, europeia e luso-espanhola, sobre a cooperação transfronteiriça*, permitindo designadamente criar instituições, designadamente empresas conjuntas entre entidades infra-estatais, através de acordos sem recurso à administração estadual, designadamente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros; e)-a aprovação da realização de *referendos locais*, sob proposta de membros da assembleia, da CM ou de cidadãos eleitores (Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto).

No que se reporta à *participação em associações de municípios de carácter geral*, cujos modelos são legalmente enquadrados a partir de 13 de Maio de 2003 e hoje constam das Leis n.º 45/2008, de 27 de Agosto (CIM) e 46/2008, de 27 de Agosto (AM),<sup>3</sup> entendo dever tecer algumas considerações especiais dada a importância do tema. As soluções que impõem só se justificariam enquanto não se avançasse para um modelo de verdadeira *regionalização representativa*. E, sendo certo que, estando elas, em parte, feridas de *inconstitucionalidade*, ao criarem autarquias sem habilitação da lei fundamental, face aos poderes atribuídos; nuns casos, CM, por inexistência de tipologia que as admita e, noutros, AM, por falta de representatividade direta dos seus órgãos, urge que este processo, paralisado pelo referendo de 1998, seja retomado embora em condições e com enquadramentos diferentes.

<sup>3</sup> Recentemente objeto de avaliação visando a sua revisão e dinamização: [http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc\\_verde\\_ref\\_adm\\_local.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf). CONDESSO, Ricardo -*As estruturas de governação em Portugal perante as assimetrias de desenvolvimento territorial. què modelo seguir?*. Tese doutoral, Novembro 2012.



Com efeito, a anunciada *reforma administrativa do Estado*, designadamente ao nível periférico, para ser *coerente e eficaz*, deve ser articulada. E, portanto, precedida pela organização da *Administração regional representativa*. Pelo que esta é mais uma razão que torna *urgente* a recolocação, em termos eleitoralmente aceitáveis, do processo da regionalização, cujas razões justificativas de fundo, apesar do resultado do referendo se mantêm. Com efeito, essas razões substantivas continuam a ser incontornáveis e fáceis de enunciar.<sup>4</sup> A Administração Pública portuguesa ainda padece de um *excessivo centralismo*, o que continua a *afetar negativamente a rapidez aplicativa e adaptativa e portanto a eficácia* das políticas públicas. O *desenvolvimento harmonioso* é o primordial objetivo da instituição das regiões administrativas, pois elas estão vocacionadas para atuar melhor contra as assimetrias económico-sociais, através do planeamento, da programação das políticas públicas e da afirmação das potencialidades regionais. A meta subjacente à criação das regiões administrativas é precisamente o aumento da eficiência do Estado, na medida em que tal permite tornar *decisões mais céleres, mais participadas e mais próximas* dos destinatários.

As *Regiões Administrativas*, a criar em Portugal, por previsão constitucional, constituirão *autarquias locais, de nível intermédio* entre o Estado e os municípios, vocacionadas para intervir ao nível do planeamento e da definição das prioridades de atuação do setor público em cada uma das regiões. A *regionalização* deverá, pois, procurar criar *capacidades adicionais de intervenção* nos espaços regionalmente partilhados, promovendo a *solidariedade e a cooperação* entre municípios e entre regiões, evitando o *egocentrismo da lógica da capitalidade nacional e dos municípios*, contribuindo, assim, desta forma para a *coesão e a coerência* nacionais. E *aproximar as estruturas e polos de decisão administrativa dos cidadãos* deve ser outra das metas a atingir pela regionalização. Há que referir o facto destas estruturas regionais intermédias de poder, existentes na generalidade dos Estados europeus desenvolvidos, como a Bélgica, a Holanda e a Dinamarca, terem, em média, menor área e menos população do que terão as regiões administrativas de Portugal. Portanto, razões suficientes existem, a questão a colocar tem que ver com o processo de as efetivar.

Quanto ao processo futuro a desencadear, importa, desde logo, refletir nos *erros do anterior processo regionalizador*, ligado ao *mapa pré-fabricado* pelos poderes centrais em Lisboa: *mapa artificial, anacrónico* e distante das solidariedades funcionais e relacionais historicamente construídas. E à não clarificação de outras questões que apareciam como dotadas de incerteza total, cujo *método resolutivo* um tal referendo não clarificava. Por isso, o procedimento futuro, para não afrontar os cidadãos e

<sup>4</sup> CONDESSO, F. – “Os fundamentos da ideia regionalizadora e o papel de Eurico de Figueiredo no Processo Referendário da Década de Noventa”. In Estudos e Ensaios em Homenagem de Eurico de Figueiredo, *População e Sociedade*, n.º 12, Porto: CEPSE, 2005, p. 165-194.

poder traduzir o apoio à regionalização, deverá seguir um *caminho inverso*, com um referendo em que os cidadãos não se limitem a sufragar *soluções preconcebidas de modo iluminado*, mas um referendo desencadeador do processo e balizador dos termos em que o mesmo se conformará.<sup>5</sup>

Há que criar uma *flexibilização do texto constitucional, sem que ele continue a impor à partida nenhuma solução de fundo*, a qual deve ser remetida para uma *formulação evolutiva* a partir da realidade atual do associativismo territorial.<sup>6</sup> E que se processe fortemente em termos permanentemente “enformados” e condicionados à vontade popular e dos seus órgãos representativos de base. O que exige, portanto uma *modificação constitucional radical*, em ordem à construção de um processo *from below*, dado que o método constitucionalizado foi totalmente rejeitado em referendo. O qual demonstrou que os cidadãos não só não querem, nem em si mesma, nem nos seus *parâmetros temporais e mapas de divisão territorial*, uma *regionalização decidida de cima para baixo*, ou seja, imposta segundo a vontade dos partidos nacionais, e órgãos de soberania que seus dirigentes dominam, como pretendem, antes, uma *proposição definidora, com clareza, do processo «democrático» de solução das questões polémicas*, em que as populações receiam a influência impositiva dos partidos, à revelia da vontade popular: ou seja, um método para a formulação do mapa e para a escolha das capitais. A regionalização só será aceite se esse processo garantir a *participação decisiva da população e a livre opção dos seus organismos autárquicos, antes de uma aprovação final pelo Parlamento*. Com efeito, hoje, se há comandos constitucionalizados, que são compreensíveis, como o das regiões administrativas só poderem ser formalmente *criadas* por lei, a qual tem de definir os respetivos poderes (tendo presente designadamente os artigos 257.º e 258.º: obrigatoriamente, integrando a direção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à acção dos municípios e elaboração dos planos regionais e participação na elaboração dos planos nacionais; a que há que acrescentar o já disposto na vigente Lei Quadro das Regiões de 1991), a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos (artigo 259.º a 262.º, que têm de ser a assembleia regional e a junta regional), podendo estabelecer-se diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma (artigo 255.º), já a imposição da previsão constitucional (artigo 255.º e 256.º) da «instituição em concreto das regiões administrativas, ter de partir de uma inicial aprovação da *lei de instituição de cada uma delas*, dependente da lei de criação simultânea de todas, exigindo ainda o *duplo voto favorável* expresso pela maioria dos cidadãos eleitores, em consulta direta, com uma pergunta de alcance nacional e outra relativa a cada área regional criada na lei, não oferece senão um método em que os cidadãos vão referendar o mapa escolhido pelos partidos dominantes e poste-

<sup>5</sup> Neste aspeto, recorde-se, v.g., a proposta do Marcelo Rebelo de Sousa, em 1996.

<sup>6</sup> Promovido a partir de cima, do Estado, mas com pronúncia municipal, resultante do voluntarismo anti-regionalizador iniciado com as Leis n.º 10 e 11, de 18 de Maio de 2003 e suas sucessivas alterações.

riormente terão de se sujeitar à escolha da capital imposta pelos partidos ou outras forças, sem um pré-estabelecido método transparente, claramente participado e aceite, que garanta as melhores soluções para o interesse geral das regiões e forte adesão livre dos envolvidos.

#### 4. Acesso funcional à informação e fiscalização parlamentar

Quanto ao *acesso à informação e ao poder de fiscalização do executivo*, a *Assembleia Municipal e seus membros* têm o poder funcional de ir conhecendo, durante o seu processamento, *todos os processos e documentos municipais, poder implícito no exercício das funções* de que estão incumbidos.<sup>7</sup>

E, concomitantemente, o poder de *análise da atividade geral* a desenvolver e mesmo *a posteriori* desenvolvida pelo município, seus órgãos e serviços, designadamente dos seus *resultados, da situação financeira, da execução das deliberações da Assembleia Municipal*, em relação às *administrações diretas e indiretas, municipais e intermunicipais, quer públicas quer privadas, e entidades participadas (debates, presidente, comissões parlamentares)*.

Tem, ainda: a)-o poder de apreciação e tomada de posição face a *ações da tutela* (relatórios, auditorias), defesa política e jurídica (não processual, com representação jurisdicional a caber ao presidente da Câmara Municipal) dos interesses gerais do município perante o Estado; b)-competência para *apreciar queixas dos cidadãos e dos titulares dos direitos de oposição*; c)-competência para propor e votar *moções de censura face à ação corrente* (legitimidade funcional para controlo operativo), que no futuro deverá merecer um reenquadramento que permita retirar dela todas as consequências orgânicas e da subsistência do executivo, a ainda no futuro, a aplicar-se as possibilidades já previstas na Constituição, *moções de rejeição ligadas à composição do elenco para o executivo camarário*.

## II – Referendo municipal, transparência funcional e participação cidadã como aspetos relevantes do governo local e do poder decisório municipal em geral

Tecemos aqui algumas notas sobre as soluções de *democracia semidireta e participativa* e o *acesso à informação e promoção da transparência executiva*.

<sup>7</sup> E, aliás, mesmo enquanto cidadãos, que não deixam de ser, sempre teriam o direito de *livre acesso a toda a informação* e documentação detida pelo município, designadamente o executivo, por exame direto ou certificação para efeitos funcionais ou mera fotocópia, designadamente nos termos das Leis do Acesso aos Documentos Administrativos, Lei n.º 46/2007, 24.8 e Lei n.º 27/2006, de 18.7.

### A)- Referendo local

O *referendo* reporta-nos a um domínio de *afirmação da democracia semidireta e participativa local*. Nas autarquias, não é possível apenas o exercício do poder através de representantes, com assento nos seus diversos órgãos de governo. Há, em certas situações, a possibilidade de se desencadear a aplicação da *democracia semidireta*, através de *referendo*, em matérias relevantes da sua competência exclusiva ou partilhada com o Estado ou Regiões, em assuntos que ainda não tenham sido objeto de *decisão irrevogável*, por *iniciativa representativa*, dos *deputados das respetivas assembleias (projeto de deliberação)*, do *órgão executivo (proposta de deliberação)* ou de *grupos de cidadãos recenseados na área (iniciativa popular*: artigo 13.º, sem prejuízo do *exercício do direito geral de petição junto dos titulares representativos*: artigo 22.º).

As autarquias só não podem realizar consultas locais (artigo 4.º) sobre matérias integradas na esfera de competência legislativa reservada aos órgãos de soberania, matérias reguladas por ato legislativo ou por ato regulamentar estadual que vincule as autarquias locais, opções do plano e relatório de atividades, sobre questões e atos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro; matérias que tenham sido objeto de decisão irrevogável, designadamente atos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos, exceto na parte em que sejam desfavoráveis aos seus destinatários; matérias que tenham sido objeto de decisão judicial com trânsito em julgado e matérias que tenham sido objeto de celebração de contrato-programa. Permite-se que atos em procedimento de decisão (artigo 5.º), portanto ainda não definitivamente aprovados, possam constituir objeto de referendo local, suspendendo-se o procedimento até à decisão do Tribunal Constitucional sobre a verificação da constitucionalidade ou legalidade do referendo local. Ou, no caso de efetiva realização do referendo, até à publicação do mapa dos resultados do referendo (n.º 3 do artigo 147.º).

Quanto a limitações materiais e procedimentais, impõe-se a unicidade da matéria, as propostas devem conter as perguntas a submeter aos cidadãos eleitores, num máximo de três (um só assunto com o máximo de três perguntas, objetivas, claras e precisas, para mera resposta de sim ou não, sem ser precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas, nem, de qualquer outro modo, sugerirem, direta ou indiretamente, o sentido das respostas: artigo 7.º), sujeito a controlo preventivo do Tribunal Constitucional, através da apreciação do conteúdo das deliberações sobre o tema. A redação dos respetivos textos pode ser alterada, até ao termo do debate, pelo órgão com competência para as aprovar. Permite-se a cumulação (artigo 6.º) numa mesma data de vários referendos dentro da mesma autarquia, sem por em causa o princípio, desde que estes se apresentem autonomizados entre si, formal e

substancialmente e desde que naturalmente não incidam sobre a mesma matéria (interdita-se a sua efetivação em acumulação com um referendo regional autonómico ou nacional).

Quanto a outras *limitações de natureza temporal e circunstancial* (artigos 8.º e 9.º), não pode ser realizado nenhum ato de convocação ou de realização de referendo em dia que medeie entre a data de convocação e a de realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, eleições do governo próprio das Regiões Autónomas e do poder local, dos deputados ao Parlamento Europeu e de referendo regional autonómico ou nacional. Tal como se interdita o ato na vigência do estado de sítio ou de emergência e antes de constituídos ou depois de dissolvidos os órgãos autárquicos eleitos. Por sua vez, se o processo já estiver a correr, a nomeação de uma comissão administrativa autárquica suspende o processo de realização do referendo.

No caso das *iniciativas populares* (n.º 2 do artigo 10.º e artigo 13.º), que precluem qualquer iniciativa superveniente sobre a mesma questão por parte de deputados ou do órgão executivo (n.º 3 do artigo 15.º), a proposta à assembleia deliberativa deve ser subscrita (sem que no entanto possa exceda em 50% o limite mínimo exigido) por um mínimo de 5000 ou 8% dos cidadãos eleitores recenseados na respetiva área (consoante o que for menor). E, nos municípios e freguesias com menos de 3750 cidadãos recenseados, a iniciativa em causa tem de ser proposta por, pelo menos, 300 ou por 20% do número daqueles cidadãos (consoante o que for menor).

A iniciativa popular, a endereçar ao presidente da assembleia municipal ou de freguesia (artigo 17.º), deve identificar inicialmente os mandatários dos cidadãos subscritores, em número não inferior a 15, os quais designam entre si uma comissão executiva com o respetivo presidente, para os efeitos de responsabilidade e representação (artigo 16.º). O presidente do órgão só a pode indeferir se, de forma manifesta, faltarem os requisitos legais. Criada uma comissão parlamentar, esta procede no prazo de 15 dias à apreciação da iniciativa, devendo ouvir a comissão executiva dos eleitores ou quem em sua substituição for designado, para prestar os esclarecimentos complementares necessários. Podendo também convidar ao aperfeiçoamento do texto em ordem à sanção de eventuais vícios ou melhoria da redação das questões apresentadas, elaborando um relatório fundamentado para o presidente da assembleia efetivar o agendamento da apreciação da matéria. Sempre que uma iniciativa destas for apresentada, a menos que seja liminarmente rejeitada, será objeto de publicação em edital, a afixar nos locais de estilo da autarquia ou no boletim autárquico, se existir (artigo 9.º).

## **B)- Informação e participação dos cidadãos em geral**

No âmbito da *informação e participação* nos assuntos locais não existem apenas os poderes de acesso, instrumentais do exercício das suas funções e do poder de controlo do executivo, por parte dos deputados municipais, mas também o direito de conhecimento pelos munícipes da gestão autárquica. Existe, desde logo, o direito de acesso dos interessados à *informação endoprocedimental*; o acesso de terceiros à informação sobre processos ativos, regulando a lei a responsabilidade administrativa pelas *informações prestadas*; a *vinculatividade das deliberações informativas prévias no procedimento licenciador urbanístico*. E existe, em geral, o direito de *livre acesso dos cidadãos às informações e aos processos autárquicos*, cujos princípios gerais, formas de acesso, exceções e o papel da CADA, que aprecia as queixas de denegação desse acesso, estão consagrados na LADA e LAIA.<sup>8</sup> Matéria em que, devido à coexistência de ficheiros manuscritos, mecanográficos e automatizados, pode estar em causa a intervenção da Comissão de Proteção dos Dados Pessoais (quando automatizados ou para automatização), sendo certo que existe ainda legislação processual sobre o acesso a documentos autárquicos para fins administrativos e jurisdicionais. Importa também referir que, face ao direito de participação dos munícipes na Administração autárquica, o sistema de «participação de massas», a que se refere a Lei da Participação Procedimental e da Ação Popular, dispõe igualmente sobre o acesso à informação. O acesso é, ainda, fundamental no plano instrumental, no contexto de um processo de referendo local e de consultas e inquéritos públicos nos procedimentos de iniciativa pública.

No âmbito regulamentar e especialmente do ordenamento do território e urbanístico, a legislação sobre os Instrumentos de Gestão Municipal e a urbanização e edificação contém também normas, devendo chamar-se à atenção que algumas sendo mais restritivas do que as da LADA, que concretiza o direito constitucional respetivo, deve ser interpretada, ou seja, “corrigida” segundo os princípios mais abertos desta.

### III – Cooperação externa no âmbito do Direito Administrativo municipal

Neste âmbito da *cooperação infraestatal a nível internacional*, a que se refere expressamente o artigo 31.º, os municípios podem participar livremente em *projetos e ações de cooperação descentralizada*, designadamente no âmbito da União Europeia<sup>9</sup> (especialmente a nível peninsular) e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

<sup>8</sup> E em relação à qual importa efetivar a interpretação extensiva do dispositivo restritivo do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16.12, no sentido constitucionalizante, de acordo com a Lei n.º 46/2007, de 28 de Agosto -que sucedeu e integrou a Lei n.º 65/93, de 26.8-, que se aplica igualmente quer supletivamente quer quando mais favorável ao acesso em matéria ambiental, pese a existência da Lei n.º 19/2006, de 12.6.

<sup>9</sup> A Convenção-Quadro europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Coletividades ou Autoridades Territoriais foi elaborada pelo Comité de Cooperação para as Questões Municipais

A *Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Coletividades ou Autoridades Territoriais* resulta da aprovação pela Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, em Setembro de 1966, da *Recomendação n.º 470* (a que se juntaram linhas orientadoras de um futuro texto de tratado), relativa à *Cooperação Europeia dos Poderes Locais*, visando levar os Estados a conferir a um comité de especialistas a missão de estudar os problemas suscitados pela *cooperação das administrações territoriais infraestaduais* e preparar um projeto nesse sentido. Só bastante mais tarde, o Comité de Ministros deu seguimento a este projeto de «cooperação entre poderes locais nas regiões fronteiriças».

O estudo do Comité foi publicado em 1973,<sup>10</sup> tendo o Comité de Ministros adotado, logo em Fevereiro do ano seguinte, a Resolução (74) 8, na qual efetivava aos Estados várias recomendações, entre as quais a de promover a cooperação europeia dos poderes locais em áreas de intervenção de âmbito especificamente local (com especial destaque na promoção de um desenvolvimento económico e social mais harmonioso das regiões de fronteira), fazer as modificações legislativas necessárias para acabar com os obstáculos à desejada cooperação e prever mesmo os instrumentos jurídicos apropriados a facilitá-la, designadamente flexibilizando as regras administrativas para permitir simplificar e tornar mais rápidos os procedimentos de tutela nacional nesta matéria. E, se necessário, velar pela criação eventual de comissões regionais fronteiriças. E, além disso, o Comité de Ministros integrava, no Programa de Trabalho Intergovernamental de 1975-1976, a preparação de textos modelares pelo Comité de Cooperação para as Questões Municipais e Regionais, tendo cabido a sua preparação a um grupo plurinacional de especialistas, constituído por LINDQUIST da Suécia, MARROSU da Itália, ORIANNE da Bélgica, RIVA da Suíça e WOEHLING da França, o qual terminou a incumbência em Agosto de 1976.

Finalmente, a proposta de elaboração da Convenção-Quadro parte dos ministros responsáveis pelas entidades do poder local, reunidos pela primeira vez, a 20 e 21 de Novembro de 1975, em Paris,<sup>11</sup> os quais, na segunda reunião, em Atenas, de 25 a 27 de Novembro de 1976, recomendaria a sua aprovação ao Comité de Ministros, no que foi seguido não só pela Assembleia parlamentar, nas suas Recomendações 784

---

e Regionais do Conselho da Europa, aprovada pelo Comité de Ministros e aberta à assinatura dos Estados membros a 21 de Maio de 1980. Posteriormente, foram aprovados dois protocolos adicionais: o *Protocolo à Convenção-Quadro (STE 159)* e o *Protocolo n.º 2 à Convenção-Quadro (STE 169)*.

<sup>10</sup> N.º 6 da Colecção de Estudos «Communes et Régions d'Europe».

<sup>11</sup> O *objetivo deste tratado* foi definido logo, em 1975, nesta reunião de Paris: «traçar as bases jurídicas gerais comuns sobre as quais se poderia fundar, no quadro da soberania nacional de cada país, a cooperação bilateral, a qual de deveria adaptar às situações particulares de cada país e de cada região».

(1976) e 802 (1977) e pela Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa, na sua Resolução 90 (1977), e logo seria sujeito à apreciação do Comité de Ministros em Março de 1977, tendo este, depois de consultada a Assembleia, aberto a Convenção à assinatura dos Estados, por ocasião da 4.<sup>a</sup> Conferência dos Ministros europeus Responsáveis pelas Coletividades Locais (Madrid, de 21-23 de Maio de 1980).<sup>12</sup>

O *objeto e a finalidade* do tratado vêm claramente expressos logo no artigo 1.º onde se definem os compromissos de carácter geral assumidos (artigo 1.º).<sup>13</sup> Aí se constata a inserção de *princípios relacionais fundamentais*, segundo os quais se impõe sempre o respeito integral das disposições constitucionais de cada Estado (implicando quer a *cláusula federal*: os Estados federais atuam com reserva das atribuições das suas autoridades federadas, nos termos do direito interno, quer a *cláusula da manutenção da plena soberania internacional*: nenhum Estado se intromete no exercício dos poderes legais do outro). Uma das preocupações do Conselho da Europa nesta matéria era evitar que as entidades infra-estatais, que optassem pela cooperação a nível externo, fossem prejudicadas pelos próprios Estados, através de discriminações, desde logo no domínio da *ajuda técnica e financeira*, especialmente em subvenções (artigo 5.º).

A opção pelo *tipo convencional de convenção-quadro* deve-se à constatação da *diversidade das situações*, elementos referenciais legais, estruturas orgânicas e variedade dos problemas suscitáveis, que apontava para não disciplinar todos os aspetos dos problemas em causa. Mas para uma abordagem em termos dos compromissos mais importantes (sobretudo, conferindo o devido suporte jurídico suplementar aos acordos infra-estatais, e fornecendo meios de fiscalização e controlo que permitissem zelar, sendo o caso, pelo respeito do princípio da soberania dos Estados), anexando *modelos e esquemas de acordos, estatutos e contratos* passíveis de satisfazer as diferentes necessidades de cooperação. E deixando a disciplina concretizadora às legislações internas (e, naturalmente, acordos bilaterais ou multilaterais de aplicação).

A Convenção não implica, por si mesma, *transferências de poderes*, no âmbito dos Estados. Mas é naturalmente necessário que estes modifiquem a sua legislação, na medida em que tal seja exigível para facilitar a cooperação transfronteiriça, designadamente introduzindo, nos seus ordenamentos jurídicos, as adaptações ou derroga-

<sup>12</sup> O *texto definitivo* resultaria de compromissos vários entre os quais há que destacar a questão do valor e da utilização dos acordos e respetivos modelos e outros elaborados no âmbito do Conselho da Europa (n.º 1 a 5 do artigo 3.º). No seu Parecer n.º 96 (1979), a Assembleia (31.ª Sessão ordinária, de 11 de Outubro de 1979), enfatiza o facto de os seus princípios poderem «servir de base a uma *nova doutrina de direito internacional* sobre as relações de boa vizinhança transfronteiriça e a repartição dos poderes públicos».

<sup>13</sup> Rapport explicatif: Considérations générales: Commentaires des Dispositions de la Convention.



ções necessárias em face da *especificidade deste tipo de cooperação*, evitando assim bloqueá-la [em domínios vários, de que se pode destacar as regras sobre a contabilidade pública (apresentação de contas ou orçamentos), disposições fiscais, técnicas de subvenção ou condições de empréstimos, discordâncias das normas impostas em certos serviços públicos quanto às características das prestações fornecidas]. De qualquer modo, o *campo de aplicação da cooperação transfronteiriça* pode não passar apenas pelas entidades diretamente implicadas na iniciativa, continuando a exigir a intervenção dos Estados (ou dos Estados federados) quando o sistema de distribuição de atribuições o imponha.

Em termos de *conceitos essenciais* referentes ao tratado (artigo 2.º), temos, desde logo, o de *cooperação transfronteiriça*, que diz respeito ao quadro das relações de vizinhança no âmbito «limitado das autoridades e coletividades territoriais» (n.º 1), aí compreendidos. Para «além dos organismos territorialmente contíguos às autoridades ou coletividades de um outro Estado, os que estão situados numa faixa de território com a extensão, a partir da fronteira nacional, que cada Estado tem a possibilidade de fixar livremente através de uma declaração, aquando da assinatura ou da ratificação da Convenção.<sup>14</sup> A qual pode também admitir e precisar as condições em que é possível reconhecer-se a validade de acordos celebrados por entidades situadas fora desses limites. Não existe nenhum *elenco taxativo*, ou mesmo meramente exemplificativo, de matérias erigidas para esta cooperação, no texto do próprio tratado. Mas do anexo resulta um conjunto, de natureza indicativa, legível a partir dos modelos.<sup>15</sup>

Importa efetivar uma *distinção essencial* dentro dos modos de cooperação, sem exigências necessárias de criação de vínculos jurídicos, entre a coordenação e a mera concertação, que são as duas formas essenciais de interatuação administrativa transfronteiriça. Assim, por um lado, temos essencialmente a consulta recíproca, troca de informações, discussões e estudos comuns (concertação), e, por outro, a definição em comum de linhas de ação, no plano da regulamentação e no das realizações concretas (coordenação). De qualquer modo, se há acordos que não implicam essa vinculação, outros poderão estabelecê-la com precisão (artigo 3.º). Refira-se, que, nos termos da Convenção Luso-Espanhola, a conceito de *cooperação transfronteiriça* traduz-se no *conjunto de formas de concertação* destinadas a aumentar e desenvol-

<sup>14</sup> Embora, se parta da ideia de que o sentido preciso do vocábulo *vizinhança em direito internacional* implica uma certa *proximidade*, o que permitiria, à falta de declaração sobre as distâncias a considerar, impedir acordos tidos por injustificados efetuados por entidades sem problemas «de vizinhança» a disciplinar com outras localizadas do outro lado a fronteira, sem prejuízo de tratados bilaterais complementares, de execução ou expansivos, de sentido diferente.

<sup>15</sup> 1.2: modelo de acordo interestadual sobre a concertação regional transfronteiriça.

ver as relações de vizinhança entre entidades territoriais dos dois Estados,<sup>16</sup> que se processem no âmbito de *assuntos de interesse comum* e na esfera das suas competências (alínea b) do artigo 2.º do tratado luso-espanhol) efetivas por organismo cuja missão é acompanhar, promover, coordenar, apoiar ou executar atividades de cooperação transfronteiriça (alínea h) do mesmo artigo).

No que se refere aos *organismos de cooperação transfronteiriça*, o critério do campo da sua aplicação passa pela noção de administração regional ou local. A expressão dual de *coletividades ou autoridades territoriais* abarca, com toda a amplitude, toda a variedade de sistemas de organização administrativa de âmbito local e regional, pretendendo cobrir o conjunto das situações que possam não ter «relações muito estreitas com o direito positivo de um dos Estados» (n.º 2 do artigo 2.º).

O vocábulo *territorial* pretende significar a exigência de uma dada atribuição espacial limitada por uma dada localização geográfica, sem com isso se querer restringir o campo de aplicação do tratado apenas às «collectivités territoriales», conceito que embora preciso no direito de certos Estados, como a França, não pode no entanto ser considerado como critério de aplicação da Convenção (sendo o ordenamento jurídico interno de cada Estado que propicia a definição de quais são estas entidades), fora dos próprios limites traçados pelo texto. Sem prejuízo de, no interesse da certeza, estabilidade e clareza das situações e das relações jurídicas, se ter admitido que qualquer Estado pudesse definir, no momento da assinatura do tratado ou posteriormente, o conteúdo destas noções de maneira positiva (lista) ou negativa (excecionando expressamente dados organismos ou autoridades) ou usando outra técnica, designadamente concretizando as regiões de aplicação e (ou) as excluídas.<sup>17</sup>

Tal como podem afastar deste sistema certas matérias ou certas formas particulares de cooperação [especialmente, as diferentes soluções técnicas contidas nos modelos

<sup>16</sup> Entidades territoriais de natureza pública que exerçam funções de âmbito regional e local, nos termos do direito interno português e as Comunidades Autónomas e entidades locais existentes no direito interno espanhol. Em Portugal, às Comissões de Coordenação das Regiões do Norte, Centro, Alentejo e Algarve, às associações de municípios e outras estruturas que integrem municípios com intervenção na área geográfica das NUTE III, tal como se encontra definida pelo direito interno português, Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Algarve, e aos municípios localizados nas referidas NUTE III. Em Espanha, às Comunidades Autónomas de Galiza, Castela e Leão, Estremadura e Andaluzia, às províncias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz e Huelva e aos municípios pertencentes às províncias indicadas. Deste modo e sempre que incluam os municípios pertencentes às províncias indicadas, aplica-se às comarcas ou outras entidades que agrupem vários municípios, instituídas pelas Comunidades Autónomas mencionadas, e às áreas metropolitanas e mancomunidades de municípios criadas de acordo com a legislação de regime local (artigo 3.º).

<sup>17</sup> As declarações neste sentido podem ser sempre e a todo o momento alteradas através de mera comunicação ao Secretário-Geral do Conselho da Europa.

e esquemas referidos no artigo 3.º: que se refere principalmente aos modelos e esquemas de acordos, de estatutos e de contratos (fórmulas típicas com caráter muito genérico, para serem adaptadas às diversas situações, facultadas à análise dos Estados e entidades territoriais, que não obrigam à sua aplicação e muito menos à aplicação sem alterações -n.º 3 do artigo 3.º-, elaboradas no âmbito do Conselho da Europa, cobrindo formas de cooperação já existentes, que os Estados se comprometem a tomar em consideração). Ou seja, na designação genérica, as duas modalidades previstas de expressão da cooperação: acordos (interestaduais: concluídos entre os Estados) e «arrangements» (concluídos entre as coletividades e autoridades territoriais)].

Os *acordos interestaduais*, que a Convenção permite que os Estados concluam nesta matéria, e de que a Convenção Luso-Espanhola é exemplo, visa facilitar no futuro a conclusão de acordos (em sentido amplo, abrangendo *accords* e *arrangements*) entre entidades territoriais infra-estatais, precisando melhor as formas e os limites em que desejam que as entidades regionais e locais atuem. O que os acordos adotados devem é ser compatíveis com a economia dos modelos na medida em que impliquem os termos do tratado, embora inseridos meramente a título de exemplo, mantendo toda a liberdade de os adaptar às situações específicas e às matérias da cooperação. Em relação aos modelos de acordos que sejam elaborados ulteriormente no âmbito do Conselho da Europa, basta que sejam objeto de um procedimento de notificação às diferentes autoridades interessadas.<sup>18</sup>

As *formas de cooperação* apontadas não são obrigatórias, podendo os Estados recorrer a outras formas de cooperação. Nem fazem caducar os acordos de cooperação

<sup>18</sup> O sistema de modelos e os esquemas de acordos, estatutos e contratos, anexado à Convenção, de natureza indicativa (alínea 2 do n.º 1 do artigo 3.º) apresenta os acordos interestaduais (1.1 a 1.5) num conjunto hierarquizado e de empenhamento crescente. O modelo de acordo 1.1 permite aos Estados precisar ou desenvolver bilateral ou multilateralmente o conteúdo da Convenção. O modelo de acordo 1.2 contém um texto que diz respeito ao âmbito regional, prevendo a criação de comissões regionais governamentais, tal como outras experiências já existentes parecem aconselhar. Os três modelos de acordos interestaduais, numerados de 1.3 a 1.5, referem-se a formas distintas de cooperação entre entidades locais, intermunicipais e infra-regionais, visando a concertação, a conclusão de contratos, e a criação de organismos de cooperação. Quanto aos «acordos» entre entidades territoriais, os modelos e esquemas de acordos, de estatutos e de contratos apresentam várias formas de cooperação possíveis, desde a criação de grupos (a forma menos elaborada; grupos pouco formais sem necessidade de suporte jurídico) de concertação e de coordenação (informação, consulta recíproca, coordenação de ações que são das atribuições exclusivas das entidades implicadas). Existem três níveis destes acordos: de simples concertação (esquema 2.1), coordenação na gestão (separada) de assuntos de interesse comum (esquema 2.2), contratos de fornecimento ou de prestação de serviços entre entidades locais fronteiriças (2.4 e 2.5) ou contratos de associações (2.3). O esquema 2.6, que visa a criação de um organismo de cooperação sob a forma de associação municipal ou entre organismos de direito público, implica normalmente a conclusão prévia de um acordo interestadual do tipo do modelo 1.5.

anteriormente concluídos e em vigor (n.º 3 do artigo 2.º). A Convenção não interfere com os *poderes do governo central* em matéria de orientação da política geral e de condução das relações internacionais nem confere carácter de direito internacional às relações transfronteiriças. As regras de *controlo* e de *tutela internas* continuam a ser aplicáveis nos mesmos termos, ficando pois neste âmbito da cooperação transfronteiriça, as entidades territoriais sujeitas às regras habituais de controlo e de tutela, excepto se o respetivo Estado as quiser modificar, desde logo se o entender fazer para as adaptar melhor às condições desta cooperação. Os vários tipos de acordos concluídos sem respeito das normas dos respetivos direitos internos são nulos. O tratado prevê a comunicação facultativa sobre as autoridades competentes para efetivar o controlo e tutela, em ordem a permitir mais facilmente verificar-se a validade dos compromissos.

A Convenção atribui grande importância à *troca de informações* (artigo 6.º a 8.º), procurando o compromisso dos Estados para fornecer toda a informação, de modo completo e preciso, que permita facilitar esta cooperação. Ou seja, sobre as normas jurídicas, administrativas ou técnicas, a tomar (artigo 4.º) para resolver as dificuldades existente na cooperação transfronteiriça, sobre o conteúdo da própria Convenção e dos modelos de acordos (em sentido amplo) anexados e os que o Conselho da Europa venha a elaborar em face do n.º 1 do artigo 3.º. Em geral, a informação das entidades infra-estatais sobre os meios de ação postos à disposição das entidades territoriais para a conclusão dos acordos interestaduais (n.º 2 do artigo 3.º).

O artigo 8.º prevê a possibilidade de completar ou desenvolver a Convenção e os modelos e os esquemas de acordos (em sentido amplo), o que permite desenvolver progressivamente os mecanismos da Convenção.<sup>19</sup>

Em execução desta Convenção europeia, foi celebrado um tratado peninsular. Esta *Convenção Luso-Espanhola* tem como objetivo promover e facilitar a elaboração de acordos entre regiões autónomas e (ou) autarquias, a nível transfronteiriço, no âmbito das atribuições dos vários entes administrativos territoriais infra-estatais, designadamente em matéria de *desenvolvimento regional, proteção do ambiente, planificação de infraestruturas e serviços públicos*. Podendo para isso criar *pessoas morais ou associações de entidades locais transfronteiriças*.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Tal como resultava já da Resolução n.º 1, adotada na Conferência de Atenas, em 1976, que recomendou ao Comité de Ministros, «de mettre en œuvre le caractère évolutif de la Convention en ouvrant la possibilité de la perfectionner et de la compléter, en fonction de l'expérience constatée lors de la mise en œuvre des dispositions conventionnelles ainsi que des modèles d'accords annexes».

<sup>20</sup> Esta Convenção aplica-se aos instrumentos de cooperação transfronteiriça institucionalizada celebrados pelas entidades territoriais antes da sua entrada em vigor, mas impondo-se que, num período de cinco anos desde a sua entrada em vigor, os instrumentos de cooperação correspondentes ser adaptados às disposições da Convenção. Sempre que se trate do mesmo tipo de enti-

Tendo presente a diversidade de sistemas jurídicos dos Estados europeus, este tratado faculta um conjunto de modelos alternativo de acordos adequados a permitir a cooperação transfronteiriça. Através dela, os Estados assumiram o compromisso de eliminar os obstáculos que se verificavam nesse campo, atribuindo a estas entidades as mesmas possibilidades de cooperação interadministrativa que elas têm no mero quadro relacional interno.<sup>21</sup>

No que diz respeito à sua *concretização peninsular*, para o efeito, Portugal e Espanha, no seguimento do espírito do artigo 7.º do Tratado de Amizade e Cooperação, assinado em 22 de Novembro de 1977, que implica a coordenação dos esforços para se conseguir «um maior e mais harmonioso desenvolvimento económico-social das zonas fronteiriças», e visando dotar a cooperação entre os seus territórios de uma disciplina jurídica apropriada (que facilite, harmonize e desenvolva a aplicação dos princípios ínsitos na Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, adotada em 21 de Maio de 1980), celebraram esta convenção sobre a cooperação transfronteiriça entre instâncias e entidades territoriais de um e outro lado da fronteira, no sentido de facilitar o desenvolvimento e progresso económico-social.<sup>22</sup> Procurando obviar aos inconvenientes das diferenças de regimes jurídicos internos de organização política e administrativa. E procurando aproveitar a colaboração propiciada sobretudo pelo processo de construção europeia, com a iniciativa comunitária INTERREG, e as Convenções do Conselho da Europa.

A *disciplina fundamental* deste tratado peninsular de concretização da Convenção europeia, é a seguinte:

Quanto ao objeto e âmbito de aplicação (artigo 1.º), trata-se, pois, de promover e regular juridicamente a cooperação no respeito do direito interno e supranacional vigente, em princípio, através de *formas de cooperação regidas pelo direito público*. Mas sem prejuízo do recurso a modalidades de cooperação submetidas ao direito privado, desde que tal se mostre conforme com os respetivos direitos internos e ao direito comunitário. Para a efetivação destas atividades comuns institucionalizadas devem, previamente, celebrar-se protocolos de cooperação,<sup>23</sup> que vinculam exclusi-

---

dade territorial, a Convenção aplica-se também às entidades territoriais incluídas na área de intervenção do Programa Portugal-Espanha da Iniciativa Comunitária INTERREG III-A, que não estejam incluídas no âmbito de aplicação previsto no artigo 3.º (artigo 13.º).

<sup>21</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/FR/cadreprincipal.htm>

<sup>22</sup> Assinada em Valência em 3 de Outubro de 2002 e aprovada por Resolução da Assembleia da República n.º 13/2003, 1 de Março de 2003: DR n.º 51 Série I-A, Páginas 1454 a 1467).

<sup>23</sup> A expressão «protocolos de cooperação» ou «protocolos» designa os instrumentos que formalizam atividades de cooperação institucionalizada com efeitos jurídicos, documentando os compromissos assumidos pelas instâncias ou entidades territoriais outorgantes (alínea f) do artigo

vamente as entidades territoriais, não ficando os Estados, enquanto tais, obrigados pelas suas estipulações e pelos efeitos resultantes da sua execução (exceto no que se refere às CCDR, enquanto órgãos da Administração Estadual), os quais devem observar as regras de procedimento e de controlo próprias do direito dos dois Estados. A *nulidade* dos protocolos de cooperação (n.º 4 do artigo 7.º; n.º 3 do artigo 4.º), assim como a sua arguição é objeto de comunicação imediata ao Estado onde tal processo não corre.

Quanto ao *conteúdo destes protocolos* (artigo 5.º), eles visam sobretudo propiciar a concertação de iniciativas e a adoção de decisões; a promoção de estudos, planos, programas e projetos (e, desde logo, embora não necessariamente, os passíveis de cofinanciamento estatal, comunitário ou internacional), a realização de projetos de investimento, a gestão de infraestruturas e de equipamentos e a prestação de serviços de interesse público, e a promoção de formas de relacionamento entre agentes, estruturas e entidades, públicas e privadas, que possam contribuir para o desenvolvimento dos territórios fronteiriços. Podendo, para o efeito, estipular obrigações jurídicas diretamente derivadas dos protocolos de cooperação (artigo 2.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º), celebrar contratos com terceiros (alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º), criar organismos de cooperação transfronteiriça desprovidos de personalidade jurídica (artigo 10.º) e criar organismos de cooperação transfronteiriça dotados de personalidade jurídica (artigo 11.º). Interdita-se, expressamente, que eles versem sobre a disciplina dos poderes normativos e de segurança pública, poderes de controlo das entidades territoriais e poderes de natureza sancionatória, quaisquer competências que nestas últimas sejam delegadas (mas sem prejuízo de que, quando se trate de um organismo com personalidade jurídica que assuma a prestação em comum de um serviço público, o mesmo organismo exerça os poderes de regulamentação e sancionatórios inerentes à prestação do serviço); e a modificação do estatuto jurídico dos outorgantes. E interdita-se, ainda, fechando a convenção, a faculdade de projetarem a sua eficácia em entidades territoriais alheias ao espaço peninsular. Os *protocolos de cooperação* devem, nomeadamente, revelar os instrumentos, processos e modo de realização da cooperação, o direito aplicável e as formas de conciliação ou de resolução de litígios, as previsões correspondentes aos requisitos postos pela Convenção, no caso de os protocolos terem por objeto a criação de organismos de cooperação transfronteiriça (devendo os protocolos que criem organismos de cooperação transfronteiriça não conter quaisquer outros temas); o procedimento de modificação dos

---

2.º da Convenção peninsular); a expressão «obrigações jurídicas diretamente derivadas dos protocolos de cooperação» designa as relações de carácter obrigacional, que uma ou mais instâncias territoriais de uma Parte e uma ou mais entidades territoriais da outra Parte estabelecem, de forma direta, num protocolo de cooperação, para a *prestação de serviços* e a realização de *obras públicas, fornecimentos ou outras atividades de interesse público comum*, sem que se verifique a necessidade de se celebrar contratos com terceiros (alínea g).

protocolos; a fixação da sua vigência e a previsão de um regime de denúncia (artigo 5.º).

O *direito aplicável a cada uma das obrigações* estipuladas nos protocolos de cooperação deve ser previsto no próprio protocolo, correspondendo ao de um dos Estados, de acordo com o critério fixado no artigo 6.º, que se transcreve, por constituir matéria essencial desta convenção subordinada, derivada: a)-a uma obrigação jurídica diretamente derivada do protocolo, aplica-se o direito do Estado onde se cumpra a obrigação; e b)-a uma obrigação cujo cumprimento pressuponha a celebração de um ou vários contratos com terceiros, o protocolo deve determinar o outorgante responsável pela contratação; devendo: relativamente à celebração dos contratos aplicar-se a legislação de contratos públicos do Estado à qual pertence a entidade contratante; e relativamente à sua execução, aplicar-se o direito do Estado onde se devam cumprir as obrigações resultantes do contrato.

Os *organismos com personalidade jurídica* visam a realização de obras públicas, a gestão comum de equipamentos ou serviços públicos e o desenvolvimento das ações que lhes permitam beneficiar do Programa Portugal-Espanha da Iniciativa Comunitária INTERREG III-A, ou de outros instrumentos aceites pelos Estados que o substituam. Os *organismos sem personalidade jurídica* visam estudar questões de interesse mútuo, formular propostas de cooperação entre as instâncias e entidades territoriais que os integrem, impulsionar a sua execução e fazer o seu acompanhamento, preparar estudos, planos, programas e projetos onde se concertem atividades conjuntas no domínio da cooperação transfronteiriça, promover formas de relacionamento entre agentes, estruturas e entidades, públicas e privadas, suscetíveis de contribuir para o desenvolvimento dos respetivos territórios fronteiriços, executar as tarefas previstas para este tipo de estruturas constituídas entre as Comissões de Coordenação Regional portuguesas e as Comunidades Autónomas espanholas no Programa Portugal-Espanha da Iniciativa Comunitária INTERREG III-A ou outros instrumentos, aceites pelos Estados, que o substituam. Se o *objeto do protocolo* consistir na criação de um organismo com personalidade jurídica ou integração em organismo já criado da mesma natureza, aplica-se o seguinte regime (artigo 11.º; n.º 2 e 3 do artigo 10.º): à sua criação em Portugal, adota-se a forma de Administração associativa ou empresarial (associação de direito público, empresa intermunicipal), com aplicação do direito português para esse tipo de organização, mas a decisão de participação das entidades espanholas, ficam sujeitas ao direito espanhol; à sua criação em Espanha, adota-se a forma de consórcio, com aplicação do direito espanhol, mas, neste caso, as decisões prévias das entidades territoriais portuguesas, ou seja, sobre a participação, ficam sujeitas ao direito português.

Os *estatutos dos organismos com personalidade jurídica* devem figurar em anexo ao protocolo institutivo. E têm de especificar, além do mais, a denominação, a sede, a zona geográfica onde vai atuar, a duração e a forma legal adotada, com referência à

legislação que lhe reconhece personalidade jurídica;<sup>24</sup> o objeto concreto de atividade, tarefas a que se encontra adstrito pelas entidades territoriais que o integram; as condições e meios de que dispõe para a realização das tarefas; as relações que desenvolve com os membros, com terceiros e com autoridades superiores ou de controlo;<sup>25</sup> o regime de contratação; o património, regime de financiamento<sup>26</sup> ou o modo de formação do capital social; o âmbito e os limites da responsabilidade dos membros; o sistema orgânico, designadamente a constituição dos órgãos sociais,<sup>27</sup> competências, processo deliberativo<sup>28</sup> e modo de nomeação e demissão dos titulares; o regime do orçamento, do balanço e fiscalização das contas<sup>29</sup> e admissibilidade de empréstimos;<sup>30</sup> as regras relativas ao estatuto e à gestão do pessoal; as línguas adotadas;<sup>31</sup> as regras sobre a modificação dos estatutos,<sup>32</sup> adesão ou desvinculação dos membros,

<sup>24</sup> A celebração de contratos obedece ao seguinte regime: a)-associações de direito público: legislação portuguesa sobre realização de *despesas públicas e contratação pública*; b)-empresas intermunicipais: legislação respetiva; consórcio: legislação espanhola de *contratos das administrações públicas* (n.º 9 do artigo 9.º).

<sup>25</sup> Os organismos com personalidade jurídica encontram-se submetidos às formas de controlo estabelecidas pelo direito interno do Estado onde tenham a sua sede, de acordo com o tipo de organismo, tomar em consideração os pedidos de informação procedentes das autoridades de controlo da Parte onde não se localize a mesma sede (n.º 15 do artigo 9.º).

<sup>26</sup> A possibilidade de contração de empréstimos e o recurso ao crédito passam por uma autorização estatutária e deliberações concretas por unanimidade (n.º 13 do artigo 9.º).

<sup>27</sup> Na composição dos órgãos sociais, aplica-se a regra proporcionalidade das contribuições (em recursos financeiros ou na subscrição de capital: n.º 10).

<sup>28</sup> As deliberações dos órgãos sociais processar-se-ão com aplicação de critérios de consenso e de paridade (sem que a representação do conjunto das entidades territoriais de um dos Estados possa impor a sua vontade à representação do conjunto das entidades do outro Estado: n.º 11 do artigo 9.º).

<sup>29</sup> Os organismos com personalidade jurídica elaboram e aprovam um orçamento anual de receitas e de despesas e estabelecem um balancete e conta de resultados, com controlo financeiro nos termos do direito interno do estado onde tenham a sua sede, de acordo com o tipo de organismo criado (n.º 14).

<sup>30</sup> O financiamento dos organismos com personalidade jurídica é feito através das contribuições e receitas, desde as previstas nos orçamentos dos seus membros, até ao produto de heranças, legados ou doações realizados em seu benefício e as receitas pelas tarefas desenvolvidas, designadamente prestação de serviços (com a perceção e montantes destas receitas a aprovar pelos membros da pessoa coletiva: n.º 12 do artigo 9.º).

<sup>31</sup> De qualquer modo, as deliberações dos órgãos sociais têm de ser redigidas em Português e castelhano.

<sup>32</sup> A modificação dos estatutos dos organismos com personalidade jurídica supõe a modificação do protocolo institutivo (n.º 8 do artigo 9.º).



dissolução do organismo<sup>33</sup> e condições de liquidação após a sua dissolução<sup>34</sup> e as formas de solução de controvérsias a adotar.<sup>35</sup>

Os *organismos de cooperação* (artigo 9.º; alínea h) do artigo 2.º), criados pelas entidades territoriais podem ter ou não personalidade jurídica. Não a terão as comunidades de trabalho e os grupos de trabalho. Têm-na as associações de direito público e as empresas intermunicipais de direito português, tal como os consórcios, previstos no direito espanhol. Se o objeto do protocolo consistir na criação de um organismo sem personalidade jurídica ou na integração num organismo já criado da mesma natureza, aplica-se o seguinte regime (artigo 10.º): as *comunidades de trabalho* são constituídas pela seguinte forma: uma comissão de coordenação regional portuguesa e uma comunidade autónoma espanhola; uma ou várias associações ou estruturas que integrem municípios portugueses com uma ou várias províncias, comarcas, mancomunidades municipais ou áreas metropolitanas espanholas; ou com vários municípios espanhóis; ou com uma ou várias províncias, comarcas, mancomunidades municipais ou áreas metropolitanas espanholas e um ou vários municípios espanhóis; vários municípios portugueses com uma ou várias províncias, comarcas, mancomunidades municipais ou áreas metropolitanas espanholas; ou com uma ou várias províncias, comarcas, mancomunidades municipais ou áreas metropolitanas espanholas e um ou vários municípios espanhóis; uma ou várias associações ou estruturas que integrem municípios portugueses e um ou vários municípios portugueses com uma ou várias províncias, comarcas, mancomunidades municipais ou áreas metropolitanas espanholas; ou com vários municípios espanhóis; ou com uma ou várias províncias, comarcas, mancomunidades municipais ou áreas metropolitanas espanholas e um ou vários municípios espanhóis. Os *grupos de trabalho* são constituídos da seguinte forma: um município português com um município espanhol ou com vários municípios espanhóis; vários municípios portugueses com um município espanhol ou com vários municípios espanhóis. O *protocolo institutivo* determina as matérias que são objeto da atividade do organismo, a sua estrutura, as funções dos órgãos e a forma de designação dos seus titulares, bem como o regime de funcionamento, podendo as suas disposições ser completadas por regulamento interno.

As *regras básicas de organização e funcionamento* dos organismos sem personalidade jurídica, a figurar nos respetivos protocolos institutivos são a existência de um

<sup>33</sup> As entidades territoriais que participem nas formas de cooperação personalizada informam, no caso de modificação ou cessação dessa forma de cooperação, as autoridades que exerçam sobre elas poderes de controlo (n.º 16 do artigo 9.º).

<sup>34</sup> Ocorrendo a dissolução dos organismos personalizados, as entidades territoriais membros são solidariamente responsáveis pelas dívidas do organismo, na proporção das suas contribuições, até à sua total extinção (n.º 18 do artigo 9.º).

<sup>35</sup> A jurisdição competente é a do Estado onde os organismos personalizados têm a sua sede, obedecendo a resolução dos litígios ao disposto no seu direito interno (n.º 17 do artigo 9.º).

órgão plenário onde estejam representadas todas as instâncias e entidades territoriais que integrem o organismo, bem como um presidente, um vice-presidente e um secretariado; a alternância da presidência entre instâncias territoriais portuguesas e entidades territoriais espanholas, não devendo a duração do respetivo mandato ser superior a um biénio, cumprindo ainda às instâncias ou entidades que não assumam a presidência designar um vice-presidente; a faculdade de fixar a sede das reuniões que, no caso de ser instituída, deve alternar, pelo período correspondente ao do mandato da respetiva presidência, entre Portugal e Espanha; a periodicidade das reuniões do órgão plenário, devendo reunir-se pelo menos uma vez por ano; a faculdade de criar, na sua dependência, comités setoriais de composição paritária; a adoção de decisões limitadas a questões relacionadas com a organização e o funcionamento do organismo, bem como às funções de concertação em matérias próprias do seu objeto de atividade, sendo responsabilidade de cada instância ou entidade territorial a respetiva execução, de acordo com o respetivo direito interno; a adoção de decisões de acordo com o estrito respeito dos critérios de consenso e de paridade. Implicando este último que a representação do conjunto das instâncias ou entidades territoriais de uma das Partes não possa impor a sua vontade à representação do conjunto das instâncias ou entidades territoriais do outro Estado; a proibição de adotar decisões que suponham o exercício dos poderes administrativos que o direito interno das Partes atribui, enquanto administrações públicas, às instâncias ou entidades territoriais que integrem o organismo, assim como a proibição de adotar decisões de conteúdo obrigatório para terceiros; e a existência de um regime de financiamento do organismo que não implique autonomia orçamental.

No *protocolo institutivo* ou no *regulamento interno* pode ser determinado o direito supletivo aplicável para resolver as questões de funcionamento do organismo que naqueles não se encontram reguladas, as formas de solução de litígios sobre o seu funcionamento. E, no caso de tal não ser expressamente determinado, o direito supletivo é o do Estado que detém a presidência. As normas supletivas aplicáveis ao regime jurídico dos protocolos de cooperação transfronteiriça, são, respetivamente, os princípios gerais do direito administrativo português e espanhol. E, em Portugal, as normas que regulam os contratos de direito público, com as devidas adaptações. Enquanto em Espanha, são as normas que regulam os protocolos de colaboração entre administrações públicas e as normas espanholas de carácter de direito supletivo destas, designadamente os princípios gerais da lei de contratos das administrações públicas e as normas de direito privado.

A Convenção prevê, se houver necessidade de se completar o regime jurídico dos protocolos de cooperação com regras específicas, a futura conclusão de outra convenção internacional de execução desta. Não havendo *convenção internacional de carácter especial* que disponha doutro modo, quando, no *processo de execução* de uma obrigação jurídica, diretamente derivada de um protocolo de cooperação, se produzam *danos ou prejuízos* para terceiros, aplica-se, tanto no que respeita à deter-

minação da responsabilidade da Administração, como relativamente ao procedimento para a exigir, o direito interno do Estado a que pertença a entidade que os causou (n.º 4). A jurisdição competente para a solução de litígios é a do Estado cujo direito é aplicável (n.º 3).

A *Comissão Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça* (artigo 8.º), criada como órgão intergovernamental, é composta por um máximo de sete representantes governamentais, designados pelos governos de cada Estado, com composição recíproca comunicada por via diplomática.<sup>36</sup> No tratamento dos assuntos relacionados com o impulso da aplicação dos princípios de desenvolvimento da cooperação participam, como membros das delegações estaduais, representantes das entidades territoriais e organismos envolvidos. Ela tem funções de impulso da aplicação dos princípios da cooperação e de supervisão e avaliação da aplicação da Convenção. Cabendo-lhe fazer a permuta de informação sobre as iniciativas desenvolvidas, dar conta aos governos estaduais de aspetos relevantes da execução e desenvolvimento das atividades e da sua adequação à Convenção, apresentar-lhes propostas para a adoção de medidas que julgue apropriadas, analisar os problemas de cooperação surgidos (nomeadamente, os submetidos pelas entidades territoriais), e propor soluções adequadas, propor medidas apropriadas para o desenvolvimento dos objetivos da cooperação, e apreciar qualquer questão relacionada com a cooperação entre as entidades territoriais que lhe seja cometida pelos Estados.<sup>37</sup>

A Comissão pode criar, na sua dependência, *comités setoriais de composição paritária* para tratar de aspetos específicos das iniciativas de cooperação levadas a cabo para aplicação da Convenção. Podem participar em tais comités, mediante convite do presidente da respetiva delegação, representantes das entidades territoriais e de organismos interessados na respetiva cooperação transfronteiriça, nomeadamente peritos cujo contributo se considere útil para o efeito.

Quanto à *vigência, publicação oficial e cessação de vigência* (n.º 1 a 3 do artigo 7.º), dispõe-se que estes protocolos são celebrados por um período máximo de 10 anos, embora prorrogável por idêntico período. Os protocolos que instituem organismos personalizados para a *gestão de equipamento comum* podem ser celebrados pelo período correspondente ao da sua utilização (calculada em função do período de amortização). Os protocolos e outros instrumentos devem ser publicados em boletim oficial dos dois Estados, sem o que não começará a produzir efeitos. Qualquer entidade outorgante pode denunciar antecipadamente um protocolo, contanto que comu-

<sup>36</sup> Esta Comissão reúne-se alternadamente em Portugal e Espanha, ordinariamente duas vezes por ano e extraordinariamente quando tal seja decidido, por mútuo acordo, pelos presidentes de ambas as delegações (n.º 4 do artigo 10.º).

<sup>37</sup> O regime de funcionamento e aspetos de organização constará do respetivo regimento, aprovado pela própria Comissão.

nique por escrito aos outros a intenção de o fazer, com uma antecedência mínima de seis meses.

A Convenção foi celebrada por um *período de tempo indeterminado*, sem prejuízo de qualquer dos Estados a poder denunciar, notificando o outro Estado dessa sua intenção, com uma antecedência mínima de 12 meses, situação em que, cessando a sua vigência, as medidas de cooperação, válida e eficazmente adotadas e executadas antes da data da mesma cessação, não serão afetadas.

#### **IV – Moderna concetualização do princípio da autonomia municipal e erosão dos poderes exclusivos**

Falar do direito autárquico e de *autarquia local* é, desde logo, falar da densificação do *princípio da autonomia*, matéria em que não pode deixar de se referir o conteúdo impositivo da Carta Europeia da Autonomia Local e o direito constitucional. E referir-nos aos vários tipos de autarquias e de associações intermunicipais, constituídas com base nelas: isto é, as regiões administrativas, os municípios e as freguesias. E as grandes cidades, as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, as associações de municípios. É falar da pluralidade, da autonomia e da interdependência e colaboração das Administrações públicas; da unidade da Administração pública enquanto realizadora da Função administrativa do Estado-Comunidade, na pluralidade das Administrações realizadoras da descentralização administrativa. E das organizações da Administração autárquica, neste aspeto assumindo interesse o *estudo comparativo dos modelos*, sobretudo dos que nos são culturalmente mais próximos, os ocidentais, de organização da Administração local. Portugal tem ainda um longo caminho a percorrer na afirmação dos poderes locais, em termos de regionalização, remunicipalização, desconcentração municipal (aqui sendo útil atentar na experiência de Barcelona) e revisão da descentralização inframunicipal.

Portugal, após a queda do regime autocrático anterior a 1974, sai de um modelo de total falta de autonomia funcional e de representatividade autárquica, iniciou reativamente uma abordagem que, afastando as soluções cooperativas entre as diferentes entidades de poder territorial, já em vigor noutras legislações de pluralização territorial de administração, alinhando no modelo tradicional de atribuições exclusivas segundo a técnica da predominância dos interesses para um modelo interadministrativo de concorrência de poderes e complementaridade de intervenções, tendo evoluído posteriormente para a cooperatividade interadministrativa apenas em algumas áreas (sendo a do ordenamento do território, urbanismo e ambiente aquelas em que os novos ventos se fizeram sentir). Contrariamente ao que se passa, por exemplo em Espanha, Portugal nesta matéria do enquadramento do poder local está ainda longe da doutrina mais avançada que foi traçando o seu caminho no pós-guerra, com a reforma do *direito autárquico na Alemanha*.

A nossa reforma de 1999 foi, ainda, em parte, um desafio perdido neste sentido. Aliás, não se entendeu por quê eliminar a *cláusula geral* de competências em «assuntos locais», se a questão deste conceito informou ainda predominantemente a *seleção de matérias e a solução das atribuições reservadas*?

A *moderna conceção de autonomia local*, efetivada na Alemanha em grande parte por obra de JOACHIM BURMEISTER, aponta para a *distribuição de tarefas* entre os entes territoriais numa perspetiva funcional e não material. Ou seja, com atribuição, não de setores de intervenção completos, mas de diferentes poderes, de acordo com as capacidades de prossecução concretas das necessidades coletivas. E mesmo ao nível da autonomia local, esta construção vem pondo em causa a conceção tradicional referida à titularidade de matérias de competência exclusiva.

Na vizinha Espanha, a doutrina dominante (já antes da Constituição de 1976, com EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>38</sup>) criticava o *conceito liberal de autonomia municipal*. E a jurisprudência espanhola<sup>39</sup> e a própria legislação concebem hoje a autonomia dos entes territoriais infra-estatais nos termos em que JOACHIM BURMEISTER a constrói e os administrativistas a conformaram. Sobretudo LUCIANO PAREJO ALFONSO e ANTÓNIO EMBID IRUJO, desde 1981.<sup>40</sup>

A *autonomia* começa a traduzir-se num direito à intervenção em qualquer matéria que afete a comunidade local, como refere a *Grundnorm* alemã, independentemente de ter ou não dimensão supramunicipal.<sup>41</sup> Recaindo sobre o legislador a obrigação de prever legalmente as atribuições necessárias ao desempenho da atividade em todas as matérias em que exista um interesse da coletividade local.<sup>42</sup>

A *medida do interesse territorial* é o critério definidor da responsabilidade direta: matéria interessando exclusivamente a comunidade local implica poderes decisórios exclusivos; concorrência vertical de interesses de mais que uma comunidade territorial, designadamente da comunidade nacional, exige uma definição de poderes

<sup>38</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo -*Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid 1981; *La Administración española*. Madrid, 1972.

<sup>39</sup> STC de 28 de Julho de 1981.

<sup>40</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano -*Garantía Institucional y Autonomías locales*, 1981; EMBID IRUJO, António -«Autonomía Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal». *REDA*, n.º 30, 1981, p.437-470 e 456 e ss.. LUCIANO, já vitorioso, nas suas teses burmeisterianas, não deixaria de continuar a insistir de novo no tema, em 1983 e 1986: -*Estado Social y Administración Pública: Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid, 1983; -«La Autonomía Local». *REALyA*, n.º 229, 1986).

<sup>41</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano -*o.c.*, 1981, p.98.

<sup>42</sup> OLIVEIRA, António Cândido de -*Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p.165.

segundo a sua importância relativa. Devendo decidir quem tiver interesse predominante. A confusão de interesses implica uma articulação de poderes segundo uma solução discricionária que tenha em conta razões de mérito relativo dos níveis decisores em presença. E a confusão de interesses de intensidade semelhante implica uma solução perequativa de distribuição de poderes, através de «fórmulas integradoras ou cooperativas».<sup>43</sup> Isto é, a autonomia das Administrações territoriais infra-estatais deixa de ser entendida como uma garantia institucional da titularidade de atribuições exclusivas da autarquia e portanto excludentes do escalão administrativo superior, em certos assuntos considerados como locais. Para Luciano PAREJO ALFONSO, a Constituição Espanhola não contempla o *regime local* como uma matéria compacta e homogênea para efeitos de imposição de atribuições exclusivas, mas apenas reserva exclusivamente para o Estado as bases do regime jurídico das Administrações Públicas (art149.1.18.º). E portanto também da local. Devendo interpretar-se como tal o regime orgânico e funcional destes entes. Cabendo ao legislador setorialmente distribuir aos diferentes entes, as atribuições materiais em cada momento reguladoras da disciplina da matéria, segundo o critério da predominância dos interesses. Segundo ANTÓNIO EMBID IRUJO, o conceito de autonomia, semelhante ao alemão de autoadministração, deve levar a conceber-se a garantia institucional de autonomia como um direito dos municípios a serem investidos com plenos poderes executivos para o cumprimento de assuntos públicos, nos assuntos da comunidade local.

Pensamos, há muito, que o legislador deveria assumir um *sistema de distribuição de poderes* entre o Estado e os municípios, dentro de uma conceção de base que poderíamos designar como *teoria da interadministratividade geral das atribuições públicas*, com *direito geral de participação e audição* de umas entidades nos assuntos atribuídos às outras em matérias que impliquem interesses não necessariamente gerais do país (Administração geral, que é sempre estadual). Convivendo com a *manutenção de uma cláusula geral, de natureza residual, traduzida na previsão de «outros assuntos de interesse predominantemente local»*. Aceitando o preenchimento atributivo de poderes de iniciativa e intervenção municipal, nos termos desta cláusula legal, quando a legislação não atribua especificamente a outro escalão personalizado da Administração Pública o poder de iniciar e decidir o tratamento de certa tarefa de natureza pública. Sem prejuízo da previsão simultânea de poderes concorrentes generalizados de intervenção de outros entes que nisso tenham interesses públicos a defender. Sempre com direito, pelo menos, a serem ouvidos antes da deliberação municipal ou de conferimento da legalidade desta. O que o regime de tutela administrativa em geral pode garantir, mesmo que através de formulações de verificação concreta antes de produção da sua eficácia.

<sup>43</sup> CÂNDIDO -oc, p.166.