

## O FUNDAMENTO JURÍDICO DA COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL EM PORTUGAL

FRÉDÉRIC ALEXANDRE TEIXEIRA

Assistente Convidado da Faculdade de Direito e Ciência Política da ULP  
Advogado

### I. Introdução ao tema

O presente trabalho<sup>1</sup> tem por objeto a análise jurídica (sistemática) do fenómeno da cooperação entre municípios à luz do Direito português, e tem por principal objetivo dar resposta a uma questão essencial, que consiste em saber se a norma de competência cooperativa das autarquias municipais (isto é, a competência de as mesmas se relacionarem entre si na prossecução das suas atribuições) encontra o seu fundamento jurídico no princípio da autonomia local (caso em que teremos de considerar que a cooperação é sempre voluntária, estando integralmente dependente da vontade cooperativa dos sujeitos cooperantes, *in casu*, dos municípios) ou se, pelo contrário, o referido fundamento se deverá procurar noutro complexo normativo, em especial no princípio da unidade do Estado (da Administração Pública), caso em que a cooperação intermunicipal não poderá ser encarada como uma mera faculdade, mas sim como um modelo de relacionamento jurídico-típico que, em certas situações e sob determinadas circunstâncias, poderá ser imposto pela ordem jurídica.

Considerando os principais contributos doutrinários e as referências normativas pertinentes, podemos descrever, em traços breves e de forma preliminar, a cooperação intermunicipal como um modelo de relacionamento jurídico-intersubjetivo que se estabelece entre dois ou mais municípios (portugueses) e cujo conteúdo se traduz no exercício conjunto ou concertado de poderes públicos municipais, tendo em vista a prossecução ou a representação de interesses comuns, mediante a adoção de diferentes

---

<sup>1</sup> Este artigo tem por base as principais conclusões extraídas da minha dissertação de mestrado, apresentada na Escola de Direito da Universidade do Minho, no ano de 2014, intitulada “A cooperação intermunicipal no direito português”, que aqui seguirei de perto. A referida dissertação foi por mim defendida em provas públicas em 2015, perante um júri composto pela Professora Doutora Marta Portocarrero (arguente), pelo Professor Doutor António Cândido de Oliveira (orientador), e pela Professora Doutora Isabel Fonseca.

formas jurídicas, designadamente, a celebração de acordos (ditos de cooperação), a criação de novos entes jurídicos (como as associações de municípios, de fins gerais ou de fins específicos, as empresas intermunicipais, etc.) ou a aprovação de atos jurídico-normativos destinados à regulação unitária (por exemplo, os planos intermunicipais) ou uniforme de matérias integradas no campo de atribuições dos municípios.

A cooperação intermunicipal, assim descrita nas suas propriedades essenciais, traduz um modelo específico, e porventura o mais relevante nos Estados europeus, de contacto relacional juridicamente relevante entre municípios ou coletividades territoriais afins que, de acordo com o regime constitucional e legal aplicável, se encontram entre si numa posição relacional fundamental de independência.

O tema da cooperação intermunicipal tem vindo a suscitar um interesse prático cada vez mais acentuado no panorama organizativo português. Com efeito, as limitações “funcionais” dos municípios portugueses em matéria de intervenção territorial – derivadas de restrições financeiras, técnicas e organizativas –, a ausência de um nível intermédio de decisão (política) entre a administração municipal e a administração estadual, que possa, designadamente, promover o planeamento estratégico, a gestão dos serviços públicos (locais) e a coordenação dos diversos agentes (políticos, económicos, culturais, etc.), a um nível regional e o forte “centralismo” na definição e execução das políticas estratégicas de investimento e intervenção territorial em geral, alertam para a necessidade premente de se promover ativamente formas de ação conjunta e concertada entre municípios, de modo a elevar a capacidade e a eficácia de intervenção da Administração local no território português e garantir, por essa via, a melhor, mais eficaz e eficiente satisfação das necessidades coletivas em matéria de bem-estar e de desenvolvimento económico, social e cultural local.

A cooperação intermunicipal, tendo sido inicialmente pensada, sobretudo, como uma forma de dar resposta aos problemas organizativos e gestionários dos municípios, tem vindo, nos últimos anos, a ser concebida também como um mecanismo de reorganização da administração territorial, mediante a criação de estruturas (funcionais), de tipo cooperativo (as associações de municípios, em especial as de fins gerais), mais flexíveis e com âmbitos de intervenção territorial adaptados às contingências socioeconómicas locais.

É neste último quadro que se inscrevem os recentes esforços em transformar as associações de municípios (as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas)

em “agentes” de intervenção territorial, dotados de atribuições e de competências em matéria de planeamento estratégico, gestão de serviços e articulação de atuações públicas e privadas com incidência local. Este processo de “territorialização” da cooperação intermunicipal suscita entre nós importantes e delicados problemas, tais como o da possibilidade de se impor a associação “forçada” de municípios (como sucede, atualmente, com as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto) ou ainda o da admissibilidade de estruturas “funcionais” intermunicipais, sem órgãos representativos das populações locais, assumirem tarefas que a Constituição reserva aos entes territoriais, em especial, às regiões administrativas.

A relevância jurídica do estudo do fenómeno cooperativo vai, no entanto, muito para além da análise dos mecanismos de cooperação intermunicipal, para se projetar na própria apreensão e compreensão global do modo como os municípios se relacionam entre si e das normas jurídicas que regem esses relacionamentos.

Ora, a compreensão desta complexa realidade relacional e do modo como ela é ou deve ser ordenada pelo nosso sistema jurídico, implica, necessariamente, que se supere o modelo analítico clássico das relações interorgânicas (intersubjetivas) assente na divisão tripartida entre hierarquia, superintendência e tutela administrativa, conceitos esses que não são adequados para a representação dos contactos relacionais entre municípios ou entre entidades que, em geral, se encontram entre si numa posição relacional de independência. É assim necessário procurar novos conceitos e, sobretudo, novos princípios que permitam completar o sistema jurídico ordenador das relações de organização pública que não sejam submetidas a um “princípio” de subordinação funcional, como sucede, paradigmaticamente, no âmbito da Administração autárquica, em que cada autarquia local (da mesma ou de diferente categoria) é incapaz de impor à outra a sua vontade.

De modo a podermos resolver a questão fundamental aqui submetida à apreciação, vamos adotar a seguinte estrutura analítica: (1) num primeiro momento, e após demonstrarmos a inadequação dos conceitos relacionais clássicos (hierarquia, superintendência e tutela administrativa) para a apreensão e compreensão do sistema de relações entre entidades equiordenadas (ou independentes entre si), vamos expor o sentido e o alcance do conceito de cooperação intermunicipal, enquanto modalidade de cooperação (jurídica) entre entidades públicas portuguesas (cooperação pública interna); (2) de seguida, será analisado, nos seus traços gerais, o fenómeno social da cooperação

entre municípios, que constitui o domínio da realidade da vida (domínio normativo) sobre o qual incide a presente análise; (3) por fim, após uma breve análise da evolução do regime jurídico da cooperação intermunicipal, estaremos em condições de identificar o fundamento jurídico do princípio cooperativo, extraindo do mesmo as devidas consequências no que respeita, nomeadamente, à admissibilidade ou não de a cooperação ser imposta pela via normativa.

## **II. A cooperação intermunicipal enquanto modalidade de cooperação pública interna**

### **1. A inadequação dos conceitos relacionais clássicos para a apreensão e compreensão das relações jurídicas entre entidades públicas equiordenadas (ou independentes entre si)**

Como bem sabemos, decorre direta e imediatamente do princípio constitucional da descentralização territorial (enquanto princípio fundamental na modelação da organização política e administrativa portuguesa), a existência de uma pluralidade de entes territoriais infraestaduais dotados de esferas materiais próprias de atuação autodeterminada e auto-orientada, garantidas por uma autonomia constitucionalmente qualificada, que lhes proporciona a capacidade para intervir em espaços territorialmente delimitados de acordo com “estratégias” de ação definidas autónoma e isoladamente pelos seus órgãos próprios.

É o que sucede no âmbito da Administração autárquica. De acordo com o modelo de organização territorial vigente em Portugal, verificamos que, a nível local, existem duas categorias (já instituídas) de autarquias locais, isto é, dois tipos de pessoas coletivas de população e território, dotados de órgãos representativos (cujos titulares são democraticamente eleitos pelas respetivas populações), que prosseguem uma multiplicidade de atribuições (relacionadas com a satisfação de interesses públicos com incidência local em diversas matérias) através do exercício de competências públicas (administrativas), a saber: as freguesias e os municípios.

Todos os tipos autárquicos relacionam-se entre si com base num “princípio” de “independência”<sup>2</sup>, que se traduz no facto de nenhum deles (dos tipos coletivos) poder

---

<sup>2</sup> Constitui doutrina pacífica no Direito português, que as relações jurídicas entre as diversas categorias de autarquias locais e, por maioria de razão, entre autarquias locais de uma mesma categoria, se pautam pela

impor ao outro a sua vontade, relacionando-se, por isso, numa base de equiordenação ou paridade relacional.

No que respeita às autarquias locais do mesmo tipo ou categoria (freguesia-freguesia, município-município), o modelo de relacionamento assenta na independência relacional na medida em que cada autarquia do mesmo tipo possui o mesmo estatuto jurídico, ou seja o mesmo leque de atribuições e de competências, que são exercidas em diferentes circunscrições (áreas) territoriais. Já no que respeita à relação entre freguesia e município, a ausência de subordinação funcional resulta do facto de a lei não atribuir ao município qualquer poder de supremacia (de controlo ou de orientação) sobre as freguesias, muito embora, no plano económico-financeiro e funcional, se possa concluir que existe, frequentemente, algum tipo de ascendente (financeiro) do município sobre as freguesias localizadas na respetiva circunscrição.

Esta repartição material e espacial do poder público pode ter consequências nefastas para uma intervenção territorial integrada e adequada, que possa permitir a criação das condições estruturais para um planeamento territorial capaz e para a promoção e sustentação de processos de desenvolvimento socioeconómico local. E este problema coloca-se, em particular, no que respeita às relações entre diferentes municípios (dada a inexistência de regiões administrativas), mas não tanto nas relações entre freguesias, sobretudo quando as mesmas estão localizadas no mesmo “concelho”, pois as eventuais deficiências ou insuficiências das ações das freguesias podem ser colmatadas ou supridas pela intervenção do respetivo município.

Com efeito, uma tal repartição dos poderes de intervenção territorial entre “instâncias territoriais” dotadas de elevada autonomia “origina problemas característicos, como o da tendência por uma atuação independente e descoordenada de cada uma das unidades, consequência da hipervalorização do próprio trabalho e dos interesses cuja satisfação lhes são encomendados”<sup>3</sup>.

Assim, perante uma multiplicidade de “centros” de poder dotados de elevada autonomia pública e com campos de atuação que por vezes se entrecruzam, exige-se a

---

independência relacional, isto é, pela ausência de uma relação geral de subordinação funcional. Neste sentido, entre outros, J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pág. 721; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, págs. 451-452; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais*, cit., pág. 139.

<sup>3</sup> JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General I*, segunda edición, Iustel, págs. 370-371.

instituição e o desenvolvimento de mecanismos que permitam a articulação das diversas atuações e a sua compatibilização tendo em vista uma intervenção territorial mais capaz, eficaz e eficiente e, conseqüentemente, uma melhor prossecução dos interesses públicos nacional e locais em matéria de desenvolvimento económico e de criação de uma sociedade de bem-estar.

No entanto, uma tal compatibilização ou articulação das atuações individuais dos entes territoriais não pode, por um lado, ser alcançada através do exercício de poderes de tutela administrativa de legalidade (é necessário algo mais do que o controlo da juridicidade ou do mérito e oportunidade das atuações administrativas) e, por outro lado, não deve tal compatibilização ser obtida mediante processos desproporcionais (desnecessários e desadequados) de centralização do poder ou de eliminação ou fusão de unidades autárquicas de intervenção territorial.

Uma adequada concretização da unidade, eficácia e eficiência da ação pública pressupõe, portanto, a procura de mecanismos organizativos alternativos que, respeitando, na medida do possível, a margem de autonomia constitucionalmente atribuída aos entes territoriais, permita e determine que essas entidades articulem as suas atuações, sob e através de diversos esquemas relacionais, para a melhor prossecução dos interesses da comunidade nacional no seu todo.

Ora, se é certo que as relações de subordinação funcional não são suficientes para garantir um equilíbrio saudável e eficaz entre a unidade do Estado e o respeito pela autonomia “territorial”, então é necessário procurar (descobrir) no nosso sistema jurídico outros conceitos e outros princípios que possam assegurar que, em domínios de intervenção pública concorrente ou paralela de diversas entidades territoriais, se consiga alcançar uma efetiva compatibilização e concordância das diferentes atuações individuais, tendo em vista – sempre no respeito pela esferas materiais de atuação de cada estrutura territorial – evitar conflitos, sobreposições e duplicações de intervenções, bem como assegurar uma gestão racional e otimizada dos recursos que o povo português disponibiliza à máquina organizativa pública .

Com efeito, são já clássicos os apelos feitos, pela nossa doutrina mais atenta<sup>4</sup>, sobre a necessidade de revisão do quadro concetual das relações intersubjetivas (ou

---

<sup>4</sup> Em especial, MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA, *Direito do Urbanismo (Relatório)*, Lisboa, 1999, pág. 72; e, da mesma Autora, *Organização Administrativa*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI, Lisboa, 1994, págs. 239-240. Neste último texto, refere a Autora que “a natureza complexa da unidade do todo em que a ação administrativa estadual se consome através do Governo demanda uma teia

interorgânicas) públicas, atenta a “insuficiência das relações tutelares, de superintendência e hierárquicas para resolver as questões interorgânicas do Direito do Urbanismo”<sup>5</sup>. É com efeito no Direito do Urbanismo, e no âmbito das tarefas de intervenção territorial em geral (incluindo, designadamente, o ordenamento do território e a participação e orientação pública dos processos de desenvolvimento territorial), que a doutrina portuguesa<sup>6</sup> mais se tem esforçado para construir conceitos jurídicos aptos para representar a complexa rede de relações (jurídicas) de organização pública não baseadas em esquemas de subordinação funcional.

Surge assim, no léxico jurídico português e por influência sobretudo da doutrina espanhola, expressões como “colaboração”, “cooperação” e “coordenação”, que servem para representar diferentes modos ou modelos de contactos relacionais equiordenados, destinados à articulação e compatibilização de atuações concorrentes (Estado-autarquias locais) ou paralelas (município-município), e que não se reconduzem à clássica divisão tripartida dos poderes intra-administrativos estaduais ou regionais garantidores da unidade do Estado.

Posto isto, temos agora de centrar os nossos esforços no apuramento do sentido e do alcance jurídico dos modelos de relações jurídico-organizativas públicas, representados pela nossa doutrina mais recente através das expressões “cooperação”, “colaboração” e “coordenação”.

O que se pretende com esta análise não é definir um quadro concetual completo e exaustivo das relações de organização pública, mas apenas, e quanto muito, proceder à elaboração de um conceito de cooperação pública mediante uma adequada delimitação do mesmo em face de outros que se revelam, em abstrato, muito próximos. Naturalmente, este exercício concetual visa um propósito determinado: o da descoberta de um princípio de cooperação (pública) que possa ser aplicado no domínio da organização pública

---

diferenciada de relações interorgânicas, tradicionalmente estruturadas em três grupos de relações: hierárquicas, de superintendência e tutelares” (*ibidem*, pág. 240).

<sup>5</sup> MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA, *Direito do Urbanismo (Relatório)*, cit., 1999, pág. 72.

<sup>6</sup> Sobre os conceitos de cooperação, colaboração e coordenação, no domínio do Direito do Urbanismo, por todos, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A Discricionariade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariade Administrativa*, Coimbra, Almedina, 2011, págs. 197 e segs., FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 2008, págs. 392 e segs., e ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*, Lisboa, Coimbra Editora, 2004, págs. 431 e segs. Sobre a cooperação como princípio geral em matéria de organização jurídico-pública, entre nós, Alexandra LEITÃO, *Contratos Interadministrativos*, Coimbra, Almedina, 2011.

autárquica e, muito em especial, que possa encaminhar as autarquias locais em geral para uma efetiva “cultura cooperativa”, ou seja, um princípio que possa promover uma mudança de paradigma relacional e a passagem de uma “autonomia competitiva e concorrente” para uma “autonomia cooperativa”<sup>7</sup>, em que cada ente territorial não seja mais visto como uma unidade de organização isolada (individualista) fechada sobre si mesma, mas sim como a parte de um todo unitário cuja função consiste na satisfação das necessidades coletivas gerais e na criação das condições de bem-estar e de desenvolvimento socioeconómico e cultural da Nação portuguesa.

## 2. O conceito de cooperação pública interna

Um bom ponto de partida para a construção do conceito de cooperação<sup>8</sup>, atentas as características da linguagem jurídica, poderá ser a sua etimologia e o seu sentido comum.

A palavra cooperação (do latim *cooperatio*, -ōnis)<sup>9</sup> significa, etimologicamente, “o ato de atuação conjunta de pessoas com interesses comuns que prosseguem os mesmos objetivos”<sup>10</sup>.

A cooperação pressupõe, neste sentido (comum e originário), uma ação ou combinação de ações (a cooperação é o ato ou efeito de cooperar), realizadas por dois ou mais sujeitos (pessoas ou organizações humanas), com vista a alcançar um fim ou objetivo comum, cuja concretização é do interesse de ambas as partes cooperantes<sup>11</sup>.

A palavra cooperação é usualmente utilizada, nas ciências sociais (incluindo no Direito), para representar fenómenos sociais interpessoais, que normalmente assumem a “forma” de contactos relacionais, os quais se distinguem tanto das relações de subordinação (que pressupõem que um dos sujeitos da mesma seja titular de uma posição

---

<sup>7</sup> Expressões usadas por ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos Interadministrativos*, cit., pág. 90.

<sup>8</sup> Sobre esta matéria, vide FRÉDÉRIC ALEXANDRE TEIXEIRA, *A cooperação intermunicipal no direito português*, cit., págs. 135 a 163. Sobre a aplicação deste conceito (e respetivo princípio) no domínio da organização do ensino superior público português, vide JOÃO PACHECO DE AMORIM e FRÉDÉRIC TEIXEIRA, *O princípio da cooperação pública no sistema de ensino superior português*, in *Estudos Comemorativos dos 20 anos da FDUP*, Vol. I, Almedina/FDUP, 2017, págs. 643 e segs..

<sup>9</sup> ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA, *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*, vol. I A – F, Lisboa, Editorial Verbo, 2001, pág. 966.

<sup>10</sup> ISABEL JALLES, *Cooperação*, in *Polis – enciclopédia Verbo da sociedade e do Estado: antropologia cultural, direito, economia, ciência política* (coord. CABRAL, Roque), vol. I A – C, Lisboa, Editorial Verbo, 1983, pág. 1314.

<sup>11</sup> FRÉDÉRIC ALEXANDRE TEIXEIRA, *A Cooperação Intermunicipal no Direito Português*, cit., pág. 17.



de supremacia)<sup>12</sup>, como das relações de competição (em que cada entidade atua individualmente e de modo concorrente) ou de conflito (nas quais se verificam situações de litigiosidade).

Assim, “podemos definir a cooperação, no plano relacional, como uma relação social (interpessoal), isto é, um contacto mais ou menos complexo, mais ou menos formal, que se desenvolve entre duas ou mais pessoas ou organizações humanas (*elemento subjetivo*), que, colocadas numa posição de igualdade (no sentido de ausência de subordinação entre os sujeitos cooperantes no quadro da relação de cooperação – *equiordenação*), atuam em conjunto ou de forma concertada, recorrendo a mecanismos diversificados, com ou sem relevância ou forma jurídica (*elemento formal*), com vista a alcançar interesses ou objetivos comuns partilhados pelos sujeitos cooperantes, de modo a poderem obter ganhos ou benefícios determinados (*elemento funcional-teleológico*). É neste sentido (originário e comum) que a palavra cooperação é normalmente usada na linguagem corrente e, em certa medida e sem prejuízos de adaptações, também na linguagem técnico-jurídica, económica, política e sociológica”<sup>13</sup>.

No plano jurídico, a palavra cooperação tem sido usada, nos mais variados ramos do Direito, precisamente para representar contactos relacionais que apresentam como traços comuns os acima apontados.

Da análise do texto constitucional, é possível constatar o ser a expressão “cooperação” utilizada com referência a quatro grandes domínios relacionais: (i) o das relações externas, isto é, os contactos que o Estado português (ou outros entes coletivos públicos) estabelece com entidades estrangeiras ou internacionais (*cooperação externa*); dentro das relações ditas internas (entre agentes nacionais), (ii) o das relações de cooperação entre

---

<sup>12</sup> É entendimento pacífico no âmbito da Sociologia e da Economia que se deve distinguir, no quadro das relações sociais e em função da posição relativa ocupada pelos sujeitos, entre cooperação e subordinação. Neste sentido, MAURICE HAURIOU, *La Gestion Administrative, Étude Théorique de Droit Administratif*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois & des Arrêts, 1899, pág. 16. Nas relações de cooperação, as partes (sujeitos cooperantes) contactam entre si numa posição de igualdade formal (paridade), que se caracteriza essencialmente pela ausência de poderes de controlo, orientação ou direção, bem como, em geral, pela incapacidade que um dos sujeitos tem de impor ao outro a sua vontade – a cooperação assenta, em regra, num consenso e não numa imposição. Nas relações de subordinação, um dos sujeitos da relação exerce sobre o outro um ascendente que é o resultado da sua superior posição: a hierarquia (direção), a superintendência (orientação) e a tutela (controlo) são exemplos paradigmáticos de conceitos jurídico-administrativos que traduzem realidades relacionais assentes numa base de subordinação jurídica.

<sup>13</sup> FRÉDÉRIC ALEXANDRE TEIXEIRA, *A Cooperação Intermunicipal no Direito Português*, cit., pág. 18.

entidades públicas (*cooperação pública*), (iii) entre entidades privadas (*cooperação privada*) e (iv) entre entidades públicas e privadas (*cooperação público-privada*)<sup>14</sup>.

Ora, de entre a multiplicidade de relações cooperativas que a Constituição admite e prevê, apenas nos interessa, para os presentes propósitos, aquelas que se estabelecem entre organizações coletivas públicas, excluindo-se ainda, desde já, as relações de cooperação externa.

Sendo assim, o nosso esforço analítico focar-se-á apenas nas relações de cooperação entre autoridades administrativas portuguesas e na delimitação deste conceito em face de figuras muito próximas mas que com ele (conceito de cooperação) se não devem confundir: a colaboração (em sentido estrito) e a coordenação.

Os conceitos de cooperação, colaboração e coordenação são normalmente usados, no Direito Administrativo e no Direito Constitucional, para representar contactos relacionais que se estabelecem entre duas ou mais entidades (públicas) e que visam a compatibilização de atuações individuais, constituindo, assim, formas de assegurar a unidade de ação da Administração.

Da análise do texto da Constituição portuguesa, podemos constatar que as expressões “colaboração” e “cooperação” são normalmente usadas de forma indistinta, como se visassem representar uma mesma realidade. No entanto, já não sucede o mesmo com o termo “coordenação”, que surge no texto constitucional com um sentido preciso, visando representar relações complexas em que um dos sujeitos é detentor de um poder de articular ou compatibilizar (orientar) atuações individuais levadas a cabo por dois ou mais sujeitos, que se encontram numa situação de sujeição ao exercício desse mesmo poder (de coordenação)<sup>15</sup>.

Ora, não obstante o tratamento deste tema não ter ainda, na doutrina portuguesa, alcançado o necessário grau de maturidade, julgamos que é possível, e seguramente aconselhável, proceder a uma adequada delimitação, no quadro das relações “interadministrativas”, entre os conceitos (e correspondentes princípios) de colaboração

---

<sup>14</sup> Sobre esta matéria, vide FRÉDÉRIC ALEXANDRE TEIXEIRA, *A Cooperação Intermunicipal no Direito Português*, cit., págs. 48 e segs.

<sup>15</sup> A expressão coordenação aparece em várias normas constitucionais que respeitam ao modo de configuração da organização administrativa, nomeadamente nas seguintes: (i) a norma da alínea a), do n.º 1, do artigo 201.º da Constituição, que prevê a competência do Primeiro-Ministro para “dirigir a política geral do Governo, coordenando e orientando a ação de todos os Ministros”; e (ii) na norma do artigo 257.º da Constituição, que fixa como atribuição das regiões administrativas, a de coordenar e apoiar a ação dos municípios no respeito pela sua autonomia e sem limitação dos respetivos poderes.

(em sentido estrito) e de cooperação (em sentido estrito), integrando ambos num conceito amplo de cooperação ou de colaboração.

É corrente na doutrina estrangeira<sup>16</sup>, e também, atualmente, na portuguesa<sup>17</sup>, a afirmação de que decorre do princípio da unidade do Estado (previsto, entre nós, no artigo 2.º da Constituição) um dever geral de cooperação ou colaboração (em sentido amplo), cujo conteúdo e alcance nuclear é o de impor a todas as unidades de organizativas públicas um dever de colaboração recíproca, com uma dupla dimensão: (i) uma negativa, que é densificada pela obrigação de não perturbação do exercício de competências por outras unidades organizativas, e que, nesta ótica, constitui também uma decorrência direta do princípio da legalidade da repartição das competências; (ii) e outra positiva, que se traduz em obrigações de prestação de informação e de mútuo auxílio entre entidades da Administração Pública, que possui hoje expressa consagração legislativa no artigo 66.º do Código do Procedimento Administrativo, com a epígrafe “auxílio administrativo”.

Não obstante a complexidade do tema e o facto de os termos serem normalmente usados, na legislação e na doutrina, com pouco rigor terminológico, somos do entendimento que faz sentido e tem utilidade a distinção, e conseqüente delimitação, entre os conceitos de (1) cooperação ou colaboração em sentido amplo (com o conteúdo acima apontado), (2) de cooperação (em sentido estrito) e (3) de colaboração (em sentido estrito).

A cooperação distingue-se da colaboração em sentido estrito com base num critério finalístico, na medida em que nesta modalidade de relações, o sujeito colaborador apenas presta apoio (técnico, administrativo, financeiro) a outro na concretização de uma tarefa levada a cabo apenas pelo beneficiário da ação colaborativa, ao passo que na cooperação ambos os sujeitos (cooperantes) atuam conjuntamente ou de forma concertada para prosseguir um mesmo fim comum. E distingue-se também da coordenação com base num critério que atende à estrutura da relação, mais precisamente à posição relativa das partes, pois, nas relações de coordenação, a articulação das atuações dos sujeitos coordenados é

---

<sup>16</sup> Por exemplo, ENOCH ALBERTÍ ROVIRA, *Relaciones entre las Administraciones públicas*, in *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, págs. 47 e 48.

<sup>17</sup> ALEXANDRA LEITÃO, *As Formas Contratuais de Cooperação entre a Administração central e a Administração local*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando Marques Guedes*, Coimbra, 2004, págs. 428 e 429.

realizada por um terceiro (dito coordenador), que assume uma posição de supremacia<sup>18</sup>, ao contrário do que sucede na cooperação, em que ambos os sujeitos cooperantes atuam em conjunto ou de forma concertada, numa posição de equiordenação, dirigindo e orientando autonomamente a ação cooperativa<sup>19</sup>.

Na presente sede, utilizaremos o conceito de cooperação (pública) em sentido estrito para representar “um modelo de relacionamento intersubjetivo, que se estabelece entre unidades organizativas públicas dotadas de autonomia e cujo conteúdo se traduz no exercício conjunto ou concertado de poderes públicos, tendo em vista a prossecução ou representação de interesses comuns”<sup>20</sup>.

A cooperação em sentido estrito assume essencialmente uma tripla dimensão – *relacional, funcional e normativa*<sup>21</sup>:

- 1) Na *dimensão relacional*, a cooperação afirma-se como um modelo de relações de organização pública, que têm em comum o estabelecerem-se entre sujeitos colocados numa posição de equiordenação<sup>22</sup>, tendo por objeto a adoção de mecanismos jurídicos diversificados para alcançar, através do exercício conjunto ou concertado de poderes (competências), um objetivo ou fim comum inscrito no campo de atribuições dos sujeitos cooperantes;

---

<sup>18</sup> Para ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH, a coordenação, visando a articulação de atuações de duas ou mais entidades, realizada por um terceiro sujeito (o coordenador), implica “uma capacidade diretiva ou decisória que situa a entidade competente para coordenar numa posição de superioridade ou supremacia em relação às entidades coordenadas”, *La cooperación, ¿ un concepto jurídico?*, in *Documentación Administrativa*, n.º 240, Out-Dez/1994, pág. 13.

<sup>19</sup> Cfr. ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos Interadministrativos*, Coimbra, Almedina, 2011, págs. 84 e segs., e, em termos próximos, embora com referência às relações de cooperação e colaboração entre entidades públicas e privadas, PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos: O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, Coimbra, Almedina, págs. 454 a 456.

<sup>20</sup> FRÉDÉRIC ALEXANDRE TEIXEIRA, *A Cooperação Intermunicipal no Direito Português*, cit., pág. 160.

<sup>21</sup> Esta distinção é extraída, mediante adaptações, das propostas classificatórias de MARIE-HÉLÈNE BERNARD-DOUCHEZ, *apud* ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos Interadministrativos*, cit., pág. 85, que densifica o conceito de cooperação atribuindo-lhe uma dupla dimensão (relacional e funcional); e de MARIA TERESE CARBALLEIRA RIVERA, *La cooperación interadministrativa en la LBRL*, REALA, n.º 257, 1993, págs. 45 e segs, que, por seu turno atribui à cooperação uma tripla dimensão: (i) como princípio básico deduzido da estrutura pluralista da organização do Estado; (ii) como técnica relacional voluntária; e (iii) como competência ou função.

<sup>22</sup> Note-se bem que é possível existir relações de cooperação entre sujeitos que, de acordo com o modelo de organização pública vigente, se encontram, em geral, numa posição de supra e infraordenação, mas que, no estrito plano da relação de cooperação, contactam entre si numa posição de paridade. Portanto, distinguimos as relações de subordinação (como é o caso da tutela administrativa) das relações de cooperação em sentido estrito, nas quais a eventual supremacia do ente supraordenado (o Estado) é substituída pela concordância de interesses numa base consensual.

2) Na *dimensão funcional*, a cooperação representa diversas técnicas relacionais, normalmente de base voluntária e consensual, que assentam numa ação conjunta ou concertada para alcançar um fim comum, permitindo “flexibilizar e prevenir disfunções derivadas do próprio sistema de distribuição de competências”<sup>23</sup>. Neste domínio, alguns Autores falam mesmo numa competência cooperativa, quando a adoção de técnicas relacionais esteja expressamente prevista pelo legislador (cooperação facultativa ou cooperação obrigatória ou forçada<sup>24</sup>);

3) Na *dimensão normativa*, a cooperação é elevada a princípio jurídico que rege a organização do poder público, com duas subdimensões: (1) de habilitação geral para a adoção de mecanismos cooperativos que sejam admitidos pelo Direito (princípio da juridicidade da organização administrativa<sup>25</sup>), mesmo na ausência de qualquer norma legal expressa; (2) e de compressão, juntamente com os princípios da eficácia e da eficiência, da margem de autonomia de organização, podendo, em certa medida, impor às unidades organizativas, após adequada ponderação, a adoção de mecanismos cooperativos, se tal se revelar a melhor forma de prosseguir atribuições administrativas.

---

<sup>23</sup> Neste sentido se tem manifestado o Tribunal Constitucional espanhol, nomeadamente na Sentença n.º 214/1989. A jurisprudência e doutrina espanhola também costumam apontar à cooperação e à colaboração uma outra característica, a de não alterarem o sistema de repartição de competências. Para nós, reitere-se, este entendimento é apenas parcialmente correto, na medida em que a adoção de formas jurídicas personificadas de cooperação (*maxime*, a criação de entes instrumentais por duas ou mais entidades públicas) determina necessariamente um fenómeno de “subdescentralização” (*rectius*, de devolução de poderes), implicando a atribuição ao ente instrumental de um conjunto unitário de atribuições e de competências e, ipso facto, uma alteração do sistema de distribuição legal de competências.

<sup>24</sup> É costume a doutrina especializada distinguir, consoante o grau de predeterminação das normas relacionais, em (1) cooperação voluntária e (2) cooperação imposta ou forçada. No âmbito da cooperação voluntária (consensual), distingue-se a cooperação facultativa (uma norma legal expressamente confere aos entes administrativas, uma faculdade “discrecional” de estabelecer relações de cooperação) da cooperação livre (inexiste qualquer norma legal que atribui uma “competência cooperativa”, caso em que a cooperação é desencadeada através de uma habilitação geral decorrente da força normativa do princípio da cooperação, enquanto princípio organizativo). No âmbito da cooperação forçada, distingue-se aquela que é imposta por uma norma legal, mas deixando à Administração uma margem de livre decisão quanto às técnicas a adotar, e aquela em que a norma legal não apenas obriga ao estabelecimento de relações de cooperação sobre certa matéria como ainda impõe a adoção de uma técnica cooperativa predeterminada. Sobre esta matéria, entre nós, ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos Interadministrativos*, cit., pág. 92, e bibliografia aí citada.

<sup>25</sup> Sobre o princípio da juridicidade da organização administrativa, entre nós, PAULO OTERO, designadamente, *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Sector Empresarial do Estado*, Coimbra Editora, 1998, em especial págs. 187 e segs.

### 3. A cooperação intermunicipal enquanto espécie do género cooperação pública interna

Partindo desta noção geral de cooperação jurídico-pública em sentido estrito, descrevemos a cooperação intermunicipal como um *modelo de relacionamento jurídico-intersubjetivo que se estabelece entre dois ou mais municípios (portugueses), cujo conteúdo se traduz no exercício conjunto ou concertado de poderes públicos municipais, tendo em vista a prossecução ou a representação de interesses comuns, mediante a adoção de diferentes formas jurídicas, designadamente a celebração de acordos, a criação de novos entes jurídicos ou a aprovação de atos jurídico-normativos.*

Nesta linha de pensamento, a cooperação intermunicipal é uma espécie do género cooperação pública interna e tem como principal especificidade o facto de envolver sujeitos de direito público com o mesmo estatuto jurídico, designadamente, com as mesmas atribuições e as mesmas competências, mas que atuam normalmente em âmbitos espaciais diferentes (*princípio da territorialidade dos poderes municipais*).

Sabendo que a cooperação é um “princípio” que está ao serviço do desenvolvimento humano e que está na base da construção das sociedades modernas, facilmente se depreende que, no quadro do processo de desenvolvimento socioeconómico e cultural da sociedade portuguesa, se podem estabelecer relações de tipo cooperativo muito variadas, as quais podem envolver a intervenção de municípios portugueses e de outros sujeitos de direito público e privado. Por outro lado, num mundo atualmente globalizado, em que as fronteiras nacionais se tendem a esbater, é cada vez mais frequente que municípios portugueses se relacionem com coletividades territoriais estrangeiras.

Nesta sequência, importa não confundir a cooperação intermunicipal, que se estabelece entre municípios portugueses e que é regulada pelo Direito (Público) português, de outros modelos relacionais de tipo cooperativo que, podendo também envolver a participação de municípios portugueses, obedecem a outros complexos normativos e devem ser representados por outros conceitos jurídicos, a saber:

- 1) A *cooperação externa intermunicipal*<sup>26</sup>: o conceito representa relações de tipo cooperativo que envolvem a participação de municípios

---

<sup>26</sup> É sabido que, não obstante os municípios portugueses – tal como quaisquer outras entidades públicas infraestaduais integradas na organização pública portuguesa – não possuem personalidade nem capacidade jurídica-internacional, a legislação nacional tem vindo a lhes atribuir capacidade jurídica para estabelecerem relações de cooperação com entidades públicas estrangeiras ao abrigo de instrumentos

portugueses e de coletividades territoriais estrangeiras e que se podem manifestar na adoção de acordos de cooperação ou na constituição de novos entes jurídicos, regulados pelo Direito estipulado no tratado ou ato jurídico-internacional que enquadra e habilita a constituição dessas relações. Esta modalidade de cooperação constitui uma espécie do género cooperação descentralizada, a qual representa qualquer tipo de relação cooperativa que envolve entidades (públicas) infraestaduais de diferentes Estados, sendo esta última, por seu turno, uma modalidade de cooperação (externa) internacional;

2) *A cooperação interna interautárquica*: refere-se aos contactos relacionais de tipo cooperativo que se estabelecem entre autarquias locais do mesmo ou de diferente grau, sendo atualmente expressamente coberta (habilitada) pelo princípio da cooperação consagrado no artigo 10.º da CEAL, podendo-se manifestar na celebração de acordos de cooperação ou na constituição de novos entes jurídicos instrumentais;

3) *A cooperação pública mista*: nesta modalidade estão abrangidos os contactos de tipo cooperativo que se estabelecem entre entidades públicas de diferente tipo;

4) *A cooperação público-privada*: podendo envolver diferentes municípios, tem como especificidade a de envolver também a participação de entidades privadas – caso paradigmático de esquemas cooperativos público-privados é a constituição de associações ou empresas participadas por municípios e por entidades privadas;

---

jurídico-internacionais vinculativos para o Estado português (cfr. artigos 23.º, n.º 2, alínea p), 25.º, n.º 1, alínea t) e 33.º, n.º 1, alínea aaa), do RJAL).

Sobre a cooperação territorial, *vide*, entre outros, WLADIMIR AUGUSTO CORREIA BRITO, *Convenção-Quadro sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais*, cit.; do mesmo Autor, *Os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT)*, in *Direito Regional e Local*, n.º 00, Outubro/Dezembro 2007, págs. 20 e segs.; MARIA-ÀNGELS CLOTET I MIRÓ, *La Cooperacion Internacional de los Municipios en el Marco del Consejo de Europa: La Obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, Madrid, Civitas, 1992; MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *O Regime Jurídico-Internacional da Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, págs. 191 e segs.; ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos Interadministrativos*, cit., págs. 549 e segs.; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit., págs. 246 e segs.; e RUI MANUEL GENES DE MOURA RAMOS, *Da Comunidade Internacional e do seu Direito: Estudos de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1996, págs. 195 e segs..

5) *A coordenação da ação municipal por parte de entidades territoriais supraordenadas*: esta modalidade de relação de organização pública distingue-se da cooperação intermunicipal, na medida em que a articulação de ações de diferentes municípios não é feita autonomamente pelos próprios municípios, mas sim por um ente (territorial) supraordenado (o Estado ou as regiões autónomas) – casos paradigmáticos de coordenação de intervenções territoriais municipais realizada por entes territoriais supraordenados são o da aprovação do programa nacional de ordenamento do território ou ainda dos planos regionais de ordenamento do território pelo Estado português (cfr. artigos 20.º, 22.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro)<sup>27</sup>.

### III.A fenomenologia da cooperação intermunicipal

A cooperação intermunicipal, enquanto “subdimensão” da cooperação (interna) pública, é um conceito complexo, relativamente recente na doutrina jurídica europeia, que pretende representar um fenómeno (realidade social) que, tal como a cooperação (interna) administrativa entre entidades públicas<sup>28</sup>, é muito mais antigo do que se possa pensar.

101

---

---

<sup>27</sup> Sobre o princípio da coordenação no Direito do Urbanismo e no Direito do Ordenamento do Território, *vide*, designadamente, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A Discricionabilidade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionabilidade Administrativa*, cit., em especial as págs. 196 e segs.; e, da mesma Autora, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra, Almedina, 2012, págs. 139 e segs..

<sup>28</sup> Não obstante a utilização generalizada do termo cooperação no âmbito da doutrina administrativista ser relativamente recente, o fenómeno da realização conjunta ou concertada de tarefas públicas por duas ou mais entidades administrativas, em especial por municípios, já era objeto de estudo, pelo menos, desde o início do século passado. MAURICE HAURIOU referia-se, a este propósito, em fenómenos de coadministração em matéria de gestão de serviços públicos (locais). A coadministração, envolvendo duas ou mais entidades administrativas no domínio da gestão de serviços públicos, manifestava-se através de acordos administrativos e podia consistir na atribuição de apoio financeiro por uma entidade a outra ou ainda na gestão, por duas ou mais entidades, em comum de um mesmo serviço. Uma das principais formas de coadministração, objeto de estudo pelo renomado administrativista francês, consistia nos chamados sindicatos de municípios (“*syndicat de communes*”): estabelecimentos públicos que permitiam a gestão em comum de serviços públicos locais confiados a dois ou mais municípios. *Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général, A Lusage des Étudiants en Licence et en Doctorat en Sciences Politiques*, Quatrième Édition, Premier Fascicule, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois & des Arrêts, 1900, págs. 790-791.



Os termos “cooperação intermunicipal”, “coopération intercommunale”, “cooperación intermunicipal” ou “interkommunale Zusammenarbeit”, começaram a ganhar relevância na linguagem jurídica, sobretudo, a partir da década de oitenta do século passado, para representar formas institucionalizadas de relacionamento de tipo cooperativo entre municípios ou coletividades territoriais afins – muito embora a institucionalização da cooperação seja muito anterior a este período.

O fenómeno da cooperação entre municípios, enquanto realidade histórica e sociológica, encontra a sua origem – segundo alguns Autores – na Idade Média<sup>29</sup>.

A cooperação entre municípios nasce e desenvolve-se em simultâneo com a instituição municipal, cuja origem remonta, pelo menos, às comunidades locais da Idade Média<sup>30</sup>. Mas se é certo que as relações entre municípios são tão antigas como a própria existência destes, motivos de diversa ordem determinaram o surgimento, sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, em praticamente todos os países europeus, de legislação prevendo, regulando e incentivando o estabelecimento de formas jurídicas de cooperação entre coletividades territoriais.

Com efeito, é comum a identificação da origem da cooperação intermunicipal nos meados do século XIX, período em que surgem em Portugal<sup>31</sup>, em Espanha, na Holanda,

---

<sup>29</sup> Durante a Idade Média já se podia registar, em Espanha, a existência de convénios entre coletividades locais para fins de assistência mútua. RAMON MARTIN MATEO, *Entes Locales Complejos*, Madrid, Trivium, 1987, págs. 46-47. Para um estudo das origens do fenómeno da cooperação intermunicipal, ainda que numa perspetiva histórica, vide, por todos, LAURENCE BUCHHOLZER, *L'Intercommunalité en Francophonie à la fin du Moyen Age*, Tese de Doutoramento em História, Inédita, Lyon, Université de Lyon, 2001.

<sup>30</sup> O concelho medieval caracterizava-se pela “personalidade coletiva reconhecida a uma comunidade de homens livres unidos pelos laços naturais da vizinhança num mesmo território ou lugar, para o exercício da autoridade pública na gestão dos interesses do grupo”. Essa pessoa coletiva que era o concelho, tinha de possuir órgãos capazes de exprimirem a vontade da coletividade local e de representar e defender os seus interesses perante a Coroa e os Senhores, embora não era condição *sin qua non* que esse órgão fosse eletivo, mas apenas que “tivesse por encargo, não representar e defender os interesses particulares de quem o nomeava, mas sim representar e defender os interesses da comunidade a cuja frente estava”. ERNESTO FERNANDES/ANIBAL REGO, *História do Direito Português, Súmula das lições proferidas pelo Professor Doutor Marcelo Caetano ao curso do 1.º ano jurídico de 1940-41 na Faculdade de Direito de Lisboa*, Lisboa, 1941, págs. 183-184. O concelho, assim definido, podia ser sujeito de direitos e de deveres, admitindo-se ainda que, nessa linha, se pudesse relacionar de forma juridicamente relevante com outros concelhos, designadamente celebrando acordos. Por isso, é legítimo afirmar que a cooperação intermunicipal nasce e se desenvolve em simultâneo com a instituição municipal.

<sup>31</sup> A doutrina portuguesa tem vindo a identificar como primeira manifestação legislativa da cooperação intermunicipal, a Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913, “que no seu artigo 94.º, a propósito da indicação das competências e atribuições das câmaras municipais, permitia no n.º 24 «acordos» entre estas para a realização de melhoramentos e serviços de utilidade comum”, facultada essa que viria a ser regulamentada, para o efeito da exploração de serviços municipalizados pelos Decretos n.ºs 13350, de 25 de Março de 1927, e 13913, de 30 de Junho do mesmo ano. Neste sentido, MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito*

na França, na Alemanha, e na Itália, os primeiros diplomas legislativos a regular formas de ação conjunta e concertada entre municípios.

A cooperação intermunicipal foi inicialmente vista com desconfiança, como um fator que poderia limitar as atribuições dos municípios e, conseqüentemente, a sua própria autonomia<sup>32</sup>. Este receio foi sendo superado à medida que os municípios foram ganhando mais autonomia e mais responsabilidades (atribuições), o que determinou a necessidade de se encontrarem mecanismos que permitissem superar as várias insuficiências de ordem técnica, organizativa e financeira dessas coletividades. Por outro lado, a problemática da adequação das estruturas territoriais às novas necessidades em matéria de intervenção territorial ditou a necessidade de municípios de pequena dimensão se agruparem de modo a ganharem escala de intervenção, tendo ainda em vista uma mais racional e capaz organização da administração territorial.

Atualmente, e por diferentes motivos, as legislações de praticamente todos os Estados europeus preveem mecanismos variados de atuação conjunta e concertada entre municípios para a realização de objetivos comuns<sup>33</sup>. Aliás, a importância deste fenómeno é tal que justificou a previsão, no artigo 10.º da CEAL, de um princípio geral de cooperação entre coletividades locais: “as autarquias locais têm o direito, no exercício das suas atribuições, de cooperar e, nos termos da lei, de se associar com outras autarquias locais para a realização de tarefas de interesse comum” (n.º 1). Esta norma vem assim consagrar, como uma das mais importantes dimensões da autonomia das autarquias locais<sup>34</sup>, o direito de estas se relacionarem entre si através de esquemas cooperativos,

---

*Administrativo*, tomo I, cit., págs. 341 e segs. Posição também adotada, entre outros, por FERNANDO ALVES CORREIA, *Formas Jurídicas de Cooperação Intermunicipal*, Separata do n.º esp. do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra – Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró – 1986, Coimbra, 1986, pág. 7. Mas, na verdade, a primeira manifestação de cooperação intermunicipal no direito positivo português, pode encontrar-se, pelo menos, na Carta de Lei de 6 de maio de 1878 (Código Administrativo de 1878), que previa, no seu artigo 103.º, n.º 24, como competência das câmaras municipais: “Celebrar acordos com outras câmaras municipais para a realização de melhoramentos de utilidade comum dos respetivos concelhos”. A cooperação intermunicipal tem assim origem em mecanismos de tipo contratual, que não resultavam na constituição de novos entes jurídicos, mas sim na mera associação de meios, recursos e esforços com vista à realização de objetivos específicos.

<sup>32</sup> ANDRÉ DE LAUBADERE, *Traité de Droit Administratif*, vol I, cit., pág. 184.

<sup>33</sup> Para uma perspetiva geral e integrada dos fundamentos, dos motivos e das formas de cooperação intermunicipal nos países europeus, vide, entre outros, PAWEŁ SWAIANIEWICZ, *Cooperação intermunicipal: a experiência europeia*, cit.; CLOTILDE DEFFIGIER, *Intercommunalité et territorialization de l'action publique en Europe*, in *Revue Française D'Administration Publique*, 30 ANS 1977-2007, n.ºs 121-122, 2007, págs. 79 e segs..

<sup>34</sup> Vendo na cooperação intermunicipal uma das dimensões da autonomia local, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE/PEDRO GONÇALVES, *Autonomia e Atribuições das Autarquias Locais*, cit., pág. 29.

designadamente, pela constituição de agrupamentos ou associações de entes locais – sem no entanto excluir a possibilidade de adoção de outras formas jurídicas de cooperação (*maxime*, acordos, planos intermunicipais, empresas intermunicipais, etc.).

Esse fenómeno de institucionalização da cooperação intermunicipal não é, em bom, rigor, uma criação (inovação) do legislador, mas sim um mero ato de constatação e de reconhecimento de uma “*prática cooperativa*” que surgiu quase que por “*geração espontânea*”<sup>35</sup>, a partir da necessidade que cada coletividade territorial de base sentiu de suprir, através da comunhão de esforços e de meios, as suas insuficiências em matéria técnica e financeira ou simplesmente para alcançarem melhores condições de eficácia e de eficiência para a prestação de certos serviços públicos locais.

Nesta linha, é legítimo afirmar que, com a aquisição da personalidade jurídica, o município ganha uma verdadeira “*capacidade jurídico-cooperativa*”, cuja operacionalidade depende, acima de tudo, de um “*espírito cooperativo*” (ALESSANDRA SILVEIRA) e, portanto, da superação do individualismo e egoísmo organizativo.

Se é certo que a cooperação intermunicipal é, em primeira linha, uma faculdade que se enquadra na esfera de autonomia de cada município, assumindo, portanto e em regra, natureza voluntária, a verdade é que, ao longo dos anos, os legisladores dos Estados europeus foram prevendo diversos mecanismos de cooperação intermunicipal (voluntária ou “forçada”) destinados a garantir, para além do mais, uma organização territorial mais eficaz e adaptada aos desafios atuais dos processos de desenvolvimento territorial.

As limitações técnicas, organizativas e financeiras, bem como a rigidez das circunscrições territoriais – que, por vezes, podem mesmo constituir verdadeiros obstáculos aos processos de desenvolvimento socioeconómico locais, dada a potencial inadequação daqueles âmbitos de intervenção territorial para atender e dar resposta às dinâmicas locais – constituem alguns dos principais motivos de afirmação, expansão e desenvolvimento das relações entre municípios, em especial, daquelas que assentam num “*princípio cooperativo*”<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Expressão usada por ROBERTO LUCIFREDI, *L’Estensione Territoriale degli Interessi Pubblici nei suoi Riflessi sull’Organizzazione Amministrativa dello Stato*, Studi, in *Memoria di Guido Zanobini*, obra colectiva, vol. II, Milão, 1965, pág. 205, apud ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos Interadministrativo*, cit., pág. 51.

<sup>36</sup> Para um apanhado dos motivos que levaram à afirmação da cooperação intermunicipal em Portugal, *vide*, FERNANDO ALVES CORREIA, *A Associação de Municípios no Quadro das Formas Jurídicas de Cooperação Intermunicipal (Notas sobre o Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de Setembro)*, Coimbra, Centro de Estudos e Formação Autárquica, 1981, págs. 12 e segs.; ANTÓNIO REBORDÃO MONTALVO, *O Processo de Mudança*

A necessidade de cooperação intermunicipal torna-se mais clara nas relações entre municípios contíguos. Com bem afirmam ARMANDO PEREIRA e M. CASTRO DE ALMEIDA, a “situação de proximidade leva, nestes casos, dois ou mais municípios vizinhos a participar em iniciativas conjuntas, a congregar esforços com vista a resolução de problemas comuns, a alargar enfim o horizonte da sua atuação. Assim se vencendo isolacionismos e rivalidades por vezes doentias e ultrapassando o âmbito restrito de uma espécie de política de campanário que, desta forma, tende a desaparecer”<sup>37</sup>.

É hoje, pois, um dado adquirido – mas que deve ser lembrado até à exaustão (ou imposto pela via normativa) – que os municípios já não podem ser vistos como unidades isoladas de atuação administrativa.

As múltiplas limitações das autarquias municipais ao nível organizativo, financeiro e espacial, a transcendência de muito dos problemas municipais e a necessidade de se promover a gestão e o planeamento estratégico da atuação administrativa local (e regional), exigem mecanismos de resposta a uma escala territorial mais elevada do que a municipal.

No entanto, não se deve cair no erro “histórico” de pensar que o Poder Central é por si só capaz de promover um adequado processo de desenvolvimento local: só uma perspetiva próxima dos problemas organizativo-territoriais e a efetiva e intensa responsabilidade política dos decisores públicos perante as comunidades locais, permite criar uma efetiva e honesta vontade e capacidade de intervenção territorial, o que pressupõe que os principais “atores públicos” nos processos de desenvolvimento local sejam diretamente eleitos (e responsabilizados) pelos destinatários dessa intervenção e que, na sua atividade gestionária e política diária, possam sentir as necessidades e os problemas territoriais que importa resolver.

Mas, se é certo que a cooperação intermunicipal corresponde a uma autêntica necessidade dos municípios contíguos, no entanto ela não se esgota nesse domínio, pois a partilha e a comunhão de esforços e de meios, tendo por base a prossecução de certos interesses públicos comuns (atribuições municipais), também pode ocorrer entre municípios que, embora distanciados uns dos outros em termos geográficos, partilham certos interesses, necessidades, problemas, que podem querer, através de diversos

---

*e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, Coimbra, Almedina, 2003, designadamente as págs. 88-89.

<sup>37</sup> *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto Editora, 1985, pág. 227.

mecanismos, prosseguir ou resolver em conjunto, seja para obter economias de escala, seja para alcançar um nível de representatividade adequado para a defesa e promoção eficaz (a uma só voz) de interesses locais junto de instâncias decisórias centrais ou internacionais.

No momento atual, a cooperação intermunicipal não serve apenas para dar resposta aos problemas organizativos e gestionários dos municípios; ela serve, cada vez mais, para um propósito mais amplo e fundamental: o da (re)organização administrativa do território, mediante a criação de estruturas (funcionais), de tipo cooperativo, mais flexíveis e com âmbitos de intervenção territoriais adaptados às contingências socioeconómicas e culturais locais.

#### **IV. Os pressupostos e fundamentos histórico-políticos da cooperação intermunicipal em Portugal**

A análise que empreendi, há uns anos atrás<sup>38</sup>, sobre a evolução histórica da cooperação intermunicipal em Portugal foi organizada em três grandes períodos, estruturados em função de um conjunto de variáveis que se prendem com a diversidade das formas jurídicas e com a intensidade dos processos cooperativos, a saber:

- i) O *primeiro período* que vai de 1832 a 1976, ou seja, desde a implantação do sistema jurídico-administrativo moderno português até à Constituição portuguesa de 1976: este período abarca as primeiras formas de cooperação intermunicipal reguladas pela legislação, designadamente, os acordos de cooperação e as federações de municípios;
- ii) O *segundo período* vai de 1976 a 2003, isto é, desde a constitucionalização da cooperação intermunicipal em Portugal, passando pela implementação legislativa do associativismo municipal, das empresas intermunicipais e dos planos intermunicipais, até chegar às Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003, de 13 de maio, que instituíram novas formas de organização territorial de tipo cooperativo (intermunicipal): as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas tal como hoje as conhecemos ;

---

<sup>38</sup> FRÉDÉRIC ALEXANDRE TEIXEIRA, *A cooperação intermunicipal no direito português*, 2014, cit., págs. 178 a 227.

iii) O *terceiro período* vai de 2003 até hoje, isto é, começa com a designada “reforma Relvas”, em que as associações de municípios deixam de ser configuradas como “meras” formas de cooperação intermunicipal apenas destinadas à servir de suporte à melhor prossecução das tarefas municipais, para passarem a ser concebidas como “unidades de intervenção territorial” com importantes funções no domínio da reorganização e adaptação da administração territorial aos “novos” desafios do desenvolvimento local.

Na sequência de uma análise exaustiva da evolução histórica da legislação pertinente sobre esta matéria, cheguei a um conjunto de conclusões, que permitem apreender e compreender os pressupostos e os fundamentos histórico-políticos da cooperação intermunicipal no nosso país, e que passo a enunciar nos seus traços gerais, dada a manifesta impossibilidade de exposição exaustiva dos respetivos pressupostos.

A cooperação intermunicipal nasceu na legislação portuguesa com o Código Administrativo de 1878 e teve, num primeiro momento (de 1878 a 1976), uma evolução relativamente lenta e pouca variada no que respeita às formas jurídicas admissíveis para a sua concretização.

Em quase cem anos de evolução, a nossa legislação apenas previu três formas jurídicas de cooperação intermunicipal: os acordos de cooperação pública (intermunicipal e interautárquicos) e público-privada; os serviços intermunicipalizados (as federações de serviços municipalizados consagradas nos Decretos n.ºs 13350 e 13913, de 1927) e as federações de municípios de direito público e natureza associativa, previstas no Código Administrativo de 1936-40.

Por outro lado, podemos ainda constatar que, nesse primeiro período, apenas a legislação administrativa dedicava atenção à problemática intermunicipal, não se encontrando nas várias Constituições do liberalismo e do Estado Novo, qualquer referência expressa ao fenómeno de ação conjunta ou concertada entre municípios.

Para além disso, nesse primeiro período, a cooperação intermunicipal manifestava-se essencialmente como uma forma voluntária de os municípios prosseguirem em conjunto ou de forma concertada atribuições municipais em matéria de serviços públicos locais, não obstante, em determinados períodos, a cooperação intermunicipal ter sido sujeita a controlos e orientações tutelares, designadamente por parte de autarquias locais de grau superior ao do município – podendo, portanto, assumir carácter obrigatório ou forçado (por

exemplo, a faculdade de a autarquia distrital controlar, orientar e promover relações intermunicipais à luz da Lei n.º 88 de 7 de agosto de 1913).

O segundo período da evolução histórico-legislativa da cooperação intermunicipal em Portugal (de 1976 a 2003) foi marcado, por um lado, pela constitucionalização e internacionalização da proteção e promoção do intermunicipalismo e, por outro, por um processo de desenvolvimento legislativo do associativismo municipal que foi ainda acompanhado pela progressiva previsão normativa expressa de vários instrumentos jurídicos de cooperação intermunicipal, designadamente, os planos intermunicipais de ordenamento do território e as empresas intermunicipais.

Não obstante, a cooperação intermunicipal foi, nesse segundo período, concebida essencialmente como uma faculdade voluntária conferida aos municípios para, ao abrigo da sua autonomia jurídico-pública, estabelecerem entre si relações de organização pública destinadas fundamentalmente a alcançar uma maior eficácia e eficiência na prossecução dos seus interesses próprios. Ou seja, a cooperação intermunicipal foi concebida nesse período, sobretudo, como um instrumento ao serviço da autonomia municipal e destinado, entre outros aspetos, a permitir suprir insuficiências em matéria técnica, administrativa e financeira dos municípios.

108

---

Com ressalva do regime jurídico das áreas metropolitanas, os diplomas reguladores do associativismo municipal concebiam a cooperação intermunicipal apenas como um instrumento à mercê da “discricionariedade” cooperativa dos municípios. As tendências isolacionistas, “feudais” e político-partidárias das “políticas” municipais constituíam um verdadeiro inimigo de uma cooperação intermunicipal eficaz e útil e que pudesse não só garantir uma maior eficácia e eficiência da ação pública administrativa, bem como, em geral, uma estratégia de intervenção territorial integrada e capaz de, pelo menos, suprir algumas das insuficiências resultantes, por um lado, da ausência de regiões administrativas, e, por outro, da manifesta inaptidão do Poder Central para resolver os mais importantes e delicados desafios da organização e desenvolvimento socioeconómico e cultural dos “territórios regionais”.

Nesse segundo período, a cooperação intermunicipal é essencialmente de base voluntária, assenta na autonomia pública e dirige-se a uma maior eficácia e eficiência dos municípios no desempenho das suas atribuições administrativas: num primeiro momento, sobretudo em matéria de gestão de serviços públicos locais e, num segundo momento, ao

nível do próprio planeamento do ordenamento e da intervenção territorial “supramunicipal”.

Porém, com a criação da ANMP, a cooperação intermunicipal ganha uma nova dimensão: deixa de centrar-se apenas no domínio da função administrativa, para alargar-se ao desempenho conjunto e concertado da função político-institucional, passando assim os municípios a serem dotados de uma estrutura de âmbito nacional destinada à representação, defesa e promoção dos interesses autárquicos junto das instâncias político-decisórias nacionais e estrangeiras.

Para além disso, e já num outro âmbito, vem a admitir-se a capacidade de os municípios cooperarem com autarquias locais estrangeiras, ganhando, assim, a cooperação intermunicipal, uma escala territorial regional e potencialmente global.

O terceiro período da cooperação intermunicipal (de 2003 até hoje) é marcado por uma manifesta mudança de paradigma: a cooperação intermunicipal deixa de ser concebida apenas como um instrumento ao serviço da elevação e reforço da autonomia municipal, para passar a ser concebida, ainda, como um “princípio” ao serviço da organização territorial no seu conjunto.

Com efeito, de uma cooperação intermunicipal vocacionada para à prossecução mais eficaz e eficiente de atribuições municipais, passa-se para uma cooperação concebida como “instrumento” de “territorialização” da ação pública e como uma forma de suprir as lacunas resultantes da ausência de um nível de administração autónoma regional no continente português.

No terceiro período, a cooperação intermunicipal é quase transfigurada para uma integração territorial regional: a criação das novas comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas, a atribuição a estas de fins e de poderes de intervenção territorial, bem como, numa fase inicial, a atribuição da faculdade de se fundirem umas com as outras, permite constatar uma nova tendência em ver nessas entidades intermunicipais verdadeiras substitutas das regiões administrativas.

O poder político-central português encontrou assim uma “solução” para os problemas de organização territorial regional: baseando-se nas experiências intermunicipais francesa e espanhola, os sucessivos governos (de 2003 a 2013) foram concebendo as entidades intermunicipais como agentes públicos autónomos de intervenção territorial, com atribuições e poderes funcionais muito próximos daqueles que a Constituição reserva às regiões administrativas. Mas, em bom rigor, só a norma do artigo 253.º da Constituição e



o facto de serem os municípios a controlar essas entidades permite salvá-las da inconstitucionalidade.

Sem prejuízo das boas intenções inerentes a esta nova configuração material e funcional da cooperação intermunicipal institucional, não deixa de merecer críticas e censura este processo de conversão das entidades intermunicipais em espécies de “autarquias supramunicipais” sem base democrática.

A solução constitucional para fazer face aos problemas de organização dos “territórios regionais” foi, é e será sempre – pelo menos até à revogação das normas dos artigos 255.º a 262.º da Constituição – o regionalismo administrativo e não o intermunicipalismo; o que não significa que estes dois “mecanismos” não possam conviver em conjunto, mas apenas que a intervenção territorial autónoma de âmbito regional é matéria reservada constitucionalmente às regiões administrativas.

O novo RJAL mantém a mesma tendência, muito embora a faculdade de fusão de entidades intermunicipais parece estar agora vedada e, assim, o processo de substituição das regiões administrativas por entidades intermunicipais de âmbito regional revela-se cada vez menos provável – mas o risco mantém-se presente.

Posto isto, considero que a cooperação intermunicipal juridicamente relevante tem como pressupostos necessários, por um lado, a descentralização municipal, e, por outro, a autonomia dos municípios. Sem municípios dotados de personalidade jurídica própria, não é possível existir cooperação juridicamente relevante e sem autonomia, isto é, sem a existência de uma capacidade jurídica dos municípios para poderem organizar-se e atuarem, não podem ser desencadeados processos cooperativos. Por outro lado, sendo a cooperação intermunicipal, segundo a descrição que apresentei, um fenómeno organizativo-relacional que apenas respeita aos municípios, não pode haver cooperação intermunicipal sem que os municípios sejam dotados de uma autêntica faculdade de orientar as suas próprias estratégias de intervenção pública e, com isso, de desenvolver eles próprios a realização conjunta de atribuições comuns.

Seja a cooperação intermunicipal imposta ou voluntariamente desencadeada, ela pressupõe sempre e necessariamente que sejam os próprios municípios a determinar os fins da cooperação e os modos de os alcançar. Se assim não fosse, a cooperação intermunicipal converter-se-ia numa coordenação autoritária que, segundo julgamos, é contrária e violadora do princípio da autonomia local.

No que respeita aos fundamentos histórico-políticos da cooperação intermunicipal, penso que eles assentam em dois pontos: o primeiro é a autonomia municipal e o segundo é a unidade de intervenção territorial.

Se, num primeiro momento, a cooperação intermunicipal foi criada e se desenvolveu na legislação a partir da ideia de que era necessário dar aos municípios a possibilidade de se “associarem” sob diversos esquemas para alcançarem maior eficácia e eficiência de administração ou para representarem em conjunto os enseios do municipalismo junto das instâncias político-decisórias nacionais ou internacionais; já num segundo momento, a cooperação intermunicipal passa a ser vista como uma forma de garantir a unidade de intervenção territorial em espaços mais amplos do que o dos municípios e, nesta sequência, o poder político decide impor a cooperação entre municípios em todos os domínios em que aquela necessidade de unidade de ação se faça sentir.

Mas, se é certo que são esses dois os fundamentos histórico-políticos que sustentam a evolução e diversificação da cooperação intermunicipal em Portugal, tenho de alertar, no entanto, que os seus fundamentos normativos não são necessariamente estes dois.

## **V. O fundamento jurídico da cooperação intermunicipal no Direito português**

111

---

Dos vários princípios fundamentais que poderiam concorrer para o lugar de fundamento normativo do princípio da cooperação, escolho dois: o princípio da autonomia local e o princípio da unidade do Estado.

O princípio da autonomia local tem, neste domínio, o alcance de, ao facultar aos municípios uma ampla capacidade de ação e de orientação, dar ao princípio da cooperação uma conotação igual a que podemos extrair das normas dos artigos 253.º da Constituição e 10.º, n.º 1 da CEAL, ou seja, os municípios podem cooperar de acordo com a orientação fixada pelos seus órgãos representativos.

O princípio da unidade do Estado tem um sentido diferente quando aplicado ao domínio das relações de organização pública. Neste âmbito, o princípio da unidade não só as fundamenta como também as pode impor: é isso que sucede com os princípios (e as relações) da hierarquia, superintendência e tutela administrativa, bem como, noutra plano, com o princípio da cooperação entre Estado e regiões autónomas. Importa deter a nossa atenção nesta última norma.

Diz o n.º 1 do artigo 229.º da CRP que “os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo regional, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade”.

Esta norma prevê um princípio de cooperação “regional” que se assume como norma ordenadora das relações de organização entre dois tipos coletivos que se encontram entre si numa posição relacional fundamental de independência. Ao abrigo desta norma, o Estado e as regiões autónomas devem cooperar (“cooperam”), isto é, devem agir em conjunto ou de forma concertada para realizar um fim comum: o desenvolvimento socioeconómico das regiões autónomas. A norma não diz, é certo, como devem cooperar; limita-se a obrigar que estes dois entes territoriais cooperem através das formas jurídicas que forem concretamente mais adequadas.

Ou seja, o nosso sistema jurídico-constitucional já contém uma norma expressa (escrita) que impõe a cooperação entre duas entidades colocadas numa posição relacional fundamental de independência.

Também já sabemos que, como todos os municípios portugueses têm o mesmo estatuto, as relações intermunicipais são, em geral, de independência funcional.

Por isso, concluímos que o princípio da cooperação tem como fundamento normativo o princípio da unidade do Estado e que é no quadro da ação reguladora deste princípio que o da cooperação deve ser compreendido. Ou seja, o princípio da cooperação tem como fundamento normativo o princípio da unidade do Estado, muito embora, a operacionalidade da cooperação dependa da autonomia dos sujeitos cooperantes, isto é, dos municípios.

Sendo assim, se ao abrigo do princípio da unidade do Estado, na sua subdimensão de unidade da Administração, existir um fundamento concreto que possa justificar a imposição da cooperação entre dois ou mais municípios para a concretização de tarefas administrativas (mas já não do exercício de funções políticas), julgamos que a cooperação pode ser imposta pelo legislador. E é à luz deste entendimento que, no âmbito das grandes cidades portuguesas, a lei impõe a associação obrigatória dos municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto: essa cooperação forçada sob forma associativa é permitida pelo n.º 3 do artigo 236.º da Constituição, mas visa, acima de tudo, um propósito bem determinado, que é o de assegurar a unidade de intervenção pública (autónoma) numa parcela do território nacional que se caracteriza por problemas urbanos

que requerem, precisamente, concertação e ação conjunta de diversos “agentes” locais, ou seja, problemas “organizativos” que devem ser solucionados pela via da cooperação.

Nesta linha de pensamento, entendo que o princípio da cooperação intermunicipal é um subprincípio do princípio da cooperação pública o qual, por seu turno, é um subprincípio do princípio da unidade do Estado.

Portanto, defendo que a cooperação intermunicipal pode ser imposta concretamente pelo legislador no domínio da função administrativa, mas já não no âmbito do exercício da função político-institucional. E, no domínio da função administrativa, a cooperação pode ser imposta mediante a obrigação de adoção de formas jurídicas de cooperação que não sejam de tipo associativo, admitindo-se, segundo julgo, que a lei venha a impor a cooperação intermunicipal através da adoção de acordos de cooperação e de formas jurídico-organizativas que não tenham natureza associativa, como por exemplo as empresas locais.

Importa ainda notar que a obrigação de cooperação intermunicipal não tem necessariamente por efeito reduzir a autonomia local. Na verdade, os princípios da autonomia local e da cooperação podem conviver em conjunto: na cooperação, toda a ação deve ser dirigida, orientada e controlada pelos próprios sujeitos cooperantes, ou seja, pelos municípios; portanto, quando os municípios cooperam eles estão a exercer a sua autonomia.

Aliás, de entre os vários mecanismos que garantem a unidade do Estado (da Administração), a cooperação é seguramente a forma mais respeitadora da autonomia local.