



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITO E URBANISMO: AS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS NO SISTEMA PORTUGUÊS DE GOVERNO LOCAL

Fernando Dos Reis Condesso

Doutor em Direito, Doutor em Ordenamento do Território
Professor da Universidade Técnica de Lisboa

Recibido: 25 de junio de 2008

Aceptado: 18 de noviembre de 2008

RESUMEN

Caracterización general de los poderes autárquicos con especificación de la función de la Asamblea Municipal y en la perspectiva interadministrativa, teniendo presente a su legítimo lugar central en el sistema de gobierno local, se reforzó con una solución de futuro ocasionalmente parlamentaria de la junta directiva de la legitimidad la Cámara de Asamblea, con excepción del presidente, la única que puede tener la legitimidad electoral directa.

Desarrollar internacional algunos aspectos generales acerca de la pronunciación de la gestión local, los convenios de cooperación transfronteriza, portugués-español, como europeo, como bilaterales, la inspección y el acceso a la información y la promoción de la transparencia del poder ejecutivo.

Palabras clave: Administración pública, assembleas municipales, planeamiento urbano.

LAW, PUBLIC ADMINISTRATION AND URBAN PLANNING: THE MUNICIPAL ASSEMBLY IN THE PORTUGUESE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT

ABSTRACT

General characterization of the autarchic powers with specification of the function of the Assembly Municipal and in the perspective inter-administrative, having present to his lawful centrality in the system of local government, it reinforced with a future occasionally solution of parliamentary of the executive legitimacy of the Chamber's assembly, with exception of the president, the only that can have direct electoral legitimacy.

To develop some International aspects, general pronouncement about the local management, conventions of border cooperation, Portuguese-Spanish, as European like bilateral, inspection and access to the information and promotion of the executive transparency.

Keywords: Public administration, municipal assembly, urban planning.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITO E URBANISMO: AS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS NO SISTEMA PORTUGUÊS DE GOVERNO LOCAL

1. INTRODUCCIÓN

Competências da assembleia municipal no âmbito das atribuições municipais e na sua interrelação com as competências da câmara municipal.

1.1. Poder regulamentar e de aprovação da planificação física e de desenvolvimento económico

Começo esta exposição com algumas considerações sobre as competências dos parlamentos municipais portugueses, sendo por referência a estes que centrarei a exposição.

Em termos de caracterização geral dos seus poderes, importa destacar que lhe está atribuído o poder regulamentar, normalmente interdependente, 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, neste caso, sempre com a faculdade de fazer propostas cogentes à Câmara Municipal, desde que devidamente fundamentadas e não ilegais, dada a sua obrigação de alterar posteriormente ao debate parlamentar as suas propostas, sob pena de rejeição global. Portanto, com supremacia conformadora das soluções por parte do órgão parlamentar.

Vejamos o enquadramento e extensão material desta competência.

A) -Cabe-lhe, em geral, aprovar:

- a)- todas as posturas municipais e regulamentos dependentes com eficácia externa, sob proposta alterável da Câmara Municipal.
- b)-quaisquer planos de realização das atribuições municipais, desde logo, as opções do plano de actividades, nesta caso com proposta da Câmara Municipal mas sem poder de livre alteração.
- c)- os planos estratégicos económico-sociais do município, designadamente em preparação de opções para elaboração ou alteração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território.
- d)- o Regulamento do Conselho Municipal de Segurança e a criação da polícia municipal.

B) -Cabe-lhe especialmente aprovar dois tipos de regulamentos especialmente importantes para os municípios e populações locais:

- a)- 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 fixação de preços, correspondentes aos custos dos serviços.
- b)- todos os regulamentos de Ordenamento Territorial e Urbanísticos: cabe-lhe aprovar todos os planos com os regimes regulamentares no âmbito do Ordenamento do Território e do Urbanismo (PMOT E PIM), sob proposta da

Câmara Municipal matéria em que além da ponderação das opções propostas, livremente alteráveis, lhe cabe um papel especial no conferimento da inexistência de vícios formais, materiais e orgânicos, designadamente no cumprimento 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,

E pronunciar-se livremente sobre planos físicos e respectivos regulamentos da autoria do Estado, v.g., em matéria de Planos Regionais de Ordenamento do Território, assim como das associações intermunicipais de que o município faça parte, desde logo no caso do Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território; assim como sobre a caducidade ou não dos loteamentos a decidir pelo Executivo, dada a importância estruturante ou desestruturante, não só das soluções licenciadoras, como das declarativas de caducidade;

C)- 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 (aret.º3.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação-RJUE)?

Para além do poder conformador inicial das soluções planificantes, em que 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.º380/99, de 22.9?

Refira-se que é grande esse poder, mas no tratamento da matéria importa efectivar com clareza a distinção entre regulamentos-planos de Ordenamento do Território, com todo esse seu procedimento especial extremamente formalizado, previsto no citado Regime dos Instrumentos de Gestão Territorial, e os regulamentos municipais complementares de urbanização e edificação;

E 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.º3 do RJUE sejam colocados os seus projectos à discussão pública no prazo de 30 dias antes da sua apresentação sob pena de nulidade por vício de desvio de procedimento.

Por um lado, há que defender que os PMOT só devem conter a disciplina de matérias obrigatórias, dada a sua inflexibilidade procedimental, temporal e orgânica; devendo as AM atirar para conteúdos regulamentares não planificantes as restantes matérias não estritamente exigidas pela legislação do IGT, 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 e possível mutabilidade.

E os PMOT podem e devem remeter para regulamentos municipais a sua concretização nos aspectos que não mexam com a ratio legis exigente de procedimento planificador estrito.

É facto que o n.º3 autoriza à parte regulamentos de urbanização e edificação complementar dos planos e aponta para vários regulamentos:

- os regulamentos do mobiliário urbano, nos casos de Planos de Pormenor;
- os regulamentos exigidos por lei: como é o caso dos necessários para o funcionamento e gestão do fundo de compensação (n.º2, 125.º RJUE),

- os regulamentos da gestão pelos residentes dos espaços verdes;
- os regulamentos de taxas; mas já não as normas que consagram os mecanismos indirectos de perequação, que têm de constar do plano físico;
- as normas específicas estacionamento ou área mínima de espaços verdes, embora os regulamentos de urbanização e edificação não possam conter parâmetros de dimensionamento,
- os regulamentação de estudos de tráfego, etc.
- os regulamentos de lançamento e liquidação das taxas e deve acrescentar-se de compensações e cedências (art.º44.º do RJUE), ou seja, definição dos termos de pagamento de uma compensação em dinheiro ou espécie (n.º4, art.º44.º), porque figura próxima das taxas, e ainda 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.º3, art.º 25.º), sendo pois estas matérias da competência exclusiva da AM.

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;

-os regulamentos de prestação de caução, devida por operações urbanísticas, mas apenas com o escopo concretizador e 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 licenciamentos de actos expressos).

Já não há deferimentos tácitos quanto ao procedimento de licenciamento, passando-se para acções jurisdicionais de condenação decorrido o tempo de decisão, e só as recusas expressas para impugnações administrativas)

-identificação da natureza, dimensão ou localização das edificações ou demolições dispensadas de licenciamento ou autorização: as designadas obras de escassa relevância urbanística (art.º6.º-A), e designadamente para dispensa de projectos de execução de arquitectura (n.º4, art.º 80.º);

-os regulamentos visando a identificação dos procedimentos de loteamento dispensados de discussão pública (n.º2, art.º 22.º);

-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 projectos (al.b), 4, art.º128.º);

-os que consagram 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.º1,art.º 57.º), etc..

Em conclusão: o poder municipal assenta em limites competenciais interadministrativos e numa forte e natural distribuição de poder regulamentar à AM, embora com uma generalizada iniciativa por parte da Câmara Municipal, na maioria dos regulamentos, mas só excepcionalmente sem poder de livre alteração parlamentar (naturalmente nos instrumentos programáticos e de gestão executiva da Câmara Municipal), mas, mesmo assim, com um duplo poder: materialmente, temos a capacidade parlamentar de impor alterações ao executivo e, na nova proposta 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 de construção desse documentos ou então uma moção de censura posterior pelo não cumprimento dos compromisso ou não execução.

Portanto: há e vai a manter-se um preponderante poder regulamentar ou planificador em todos os âmbitos, programáticos e físicos por parte do órgão Assembleia Municipal.

1.2. Outros poderes deliberativos significativos

E 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 actuação e suas prioridades, a concretizar na distribuição dos montantes, ou seja, no plano de actividades 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 actividade 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 cidadão ou de instituições públicas ou privadas, e designadamente da intervenção inspectiva da Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL).

Destes textos, o plano de actividade, 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 Câmara Municipal são de livre alteração pela Assembleia.

Mas mesmo aquelas limitações modificativas são acompanhadas por um poder de aprovação que não é meramente formal, «tipo homologação», traduzindo-se antes em verdadeira «co-decisão», não só pelo poder 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.

1.3. Ainda outras matérias sujeitas a aprovação ou autorização da assembleia municipal

Nesta descrição competencial da Assembleia Municipal, não pode deixar de se identificar ainda outras matérias fundamentais para a gestão municipal, sujeitas à sua aprovação e autorização.

Assim, cabe-lhe também:

No domínio do património e empréstimos:

- Aprovar inventário dos bens, apresentado pela Câmara Municipal, sem poder de alteração directa, mas com possibilidade propostas de alteração Câmara Municipal, a integrar pela Câmara se forem de considerar legais, nos mesmos termos dos planos de actividades, propostas de orçamento e documentos de prestação de contas;

- Aprovar, neste âmbito dos seus bens, a: afectação e desafectação 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 valores artísticos;

- 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 objecto de rejeição ou de alteração.

No domínio orgânico-autárquico:

-a criação das administrações indirectas municipais e intermunicipais, quer públicas quer privadas, e autorizações de associativismo público e privado. No que se reporta à estas organizações e, designadamente, à participação em associações de municípios de carácter geral ou específico, nos termos das Leis n.ºs 10 e 11 de 2003, de 13 de Maio, pronuncia-se com base em proposta da CM, mas com faculdade não apenas de rejeição mas também de livre modificação dos termos da mesma

- 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),

- a participação em sociedades com entidades privadas (com a fixação das respectivas condições gerais dessa participação), controlando a legalidade destas soluções orgânicas, que têm que inserir-se nos âmbitos materiais implicando atribuições municipais,

-aprovar a criação e a reorganização dos serviços municipais (, sob proposta não alterável da CM, sujeita a sugestões) e quadros de pessoal de direito público e privado, não havendo no plano autárquico uma reserva de normação orgânica a favor da CM

-Autorizar as condições de concessão e exploração de obras e serviços públicos, sob proposta alterável da CM

-Aprovar não só a tradicional «geminção cultural», como também «a geminção» cooperativa e respectivos 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;

-Aprovar a realização de referendos locais, sob proposta de membros da assembleia, (da junta/) da CM ou de cidadãos eleitores, (Lei Orgânica n.º4/2000, de 24 de Agosto);

No que se reporta à participação em associações de municípios de carácter geral ou específico, nos termos das Leis n.ºs 10 e 11 de 2003, de 13 de Maio, 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, urge que este processo, paralisado pelo referendo de 1998, seja retomado embora em condições e com enquadramentos diferentes

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 de 1996, se mantêm. Com efeito, essas razões substantivas continuam a ser incontornáveis e fáceis de enunciar.

A Administração Pública portuguesa ainda padece de um excessivo centralismo, o que continua a afectar negativamente a rapidez applicativa e adaptativa e portanto a eficácia das políticas públicas.

O desenvolvimento harmonioso é o primordial objectivo da instituição das regiões administrativas, pois elas estão vocacionadas para actuar nos domínios 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 é que tal permite tornar as 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 actuação do sector 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 o aproximar as estruturas e pólos 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 efectivar.

E quanto ao processo futuro a desencadear, importa, desde logo, reflectir nos erros do anterior processo regionalizador, ligado ao mapa pré-fabricado pelos poderes centrais em Lisboa, mapa artificial anacrónico e distante da 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 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. Neste aspecto, recorde-se, v.g., a proposta do Marcelo RS, em 1996. 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 actual do associativismo territorial resultante da aplicação das Leis n.º10 e 11, de 18 de Maio de 2003, 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 aceitáveis, como o das regiões administrativas só poderem ser criadas em simultâneo, por lei, a qual tem de definir os respectivos poderes (tendo presente designadamente os artigos 257.º e 258.º: obrigatoriamente, integrando a direcção 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 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 directa, 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 posteriormente terão de se sujeitar a 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.

1.4. 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 conhecer os dossiers municipais (e, aliás, estes, mesmo enquanto cidadãos, que não deixam de ser, sempre teriam o direito de livre acesso a toda a informação e documentação detida pelo executivo, por exame directo ou certificação para efeitos funcionais ou mera fotocópia, nos termos da Lei do Acesso aos Documentos Administrativos).

E, concomitantemente, o poder de análise da actividade 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 directas e indirectas, municipais e intermunicipais, quer públicas quer privadas, e entidades participadas (debates, presidente, comissões parlamentares).

Tem, ainda:

- o poder de apreciação e tomada de posição face a acções 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;

- competência para apreciar queixas dos cidadãos e dos titulares dos direitos de oposição

- competência para propor e votar moções de censura face à acção 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.

2. - DESENVOLVIMENTO DE OUTROS ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS COM O PODER DECISÓRIO MUNICIPAL EM GERAL

Apenas algumas breves notas mais sobre as soluções de democracia semi-directa e participativa e o acesso à informação e promoção da transparência executiva, e ainda a cooperação internacional e a fiscalização pública.

2.1. O referendo

O referendo reporta-nos a um domínio de afirmação da democracia semi-directa e de 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 semi-directa, através de referendo, em matérias relevantes da sua competência exclusiva ou partilhada com o Estado ou Regiões, em assuntos que ainda não tenham sido objecto de decisão irrevogável, por iniciativa representativa, dos deputados das respectivas assembleias (projecto 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 acto legislativo ou por acto regulamentar estadual que vincule as autarquias locais, opções do plano e o relatório de actividades, questões e os actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro, matérias que tenham sido objecto de decisão irrevogável, designadamente actos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos, excepto na parte em que sejam desfavoráveis aos seus destinatários, matérias que tenham sido objecto de decisão judicial com trânsito em julgado e matérias que tenham sido objecto de celebração de contrato-programa.

Permitem-se que actos em procedimento de decisão (artigo 5.º), portanto ainda não definitivamente aprovados, possam constituir objecto 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 efectiva realização do referendo, até à publicação do mapa dos resultados do referendo (n.º 3 do artigo 147.º).

E 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, objectivas, 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, directa ou indirectamente, 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 redacção dos respectivos textos pode ser alterada, até ao termo do debate, pelo órgão com competência para as aprovar; permite-se a cumulação de referendos (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 (interditada-se a sua efectivação em acumulação com um referendo regional autónómico ou nacional).

Quanto a outras limitações de natureza temporal e circunstancial (artigos 8.º e 9.º), não pode ser realizado nenhum acto de convocação ou 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 acto 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.º3 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 respectiva 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 respectivo 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 redacção das questões apresentadas, elaborando um relatório fundamentado para o presidente da assembleia efectivar o agendamento da apreciação da matéria. Sempre que uma iniciativa destas for apresentada, a menos que seja liminarmente rejeitada, será objecto de publicação em edital a afixar nos locais de estilo da autarquia ou no boletim autárquico, se existir (artigo 9.º).

2.2. Informação e participação dos cidadãos em peral

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 activos, 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, excepções e o papel da CADA, que aprecia as queixas de denegação desse acesso, estão consagrados na LADA (e em relação à qual importa efectivar a interpretação do dispositivo restritivo do Decreto-lei n.º555/99, de 16.12, no sentido constitucionalizante, de acordo com a Lei n.º46/2007, de 28 de Agosto, que sucedeu à Lei n.º65/93, de 26.8); matéria em que, devido à coexistência de ficheiros manuscritos, mecanográficos e automatizados, pode

estar am causa a intervenção da Comissão de Protecção 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 Acção 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 IGT 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 respectivo, deve ser interpretada restritivamente, ou seja, corrigida segundo os princípios mais abertos desta.

2.3. A cooperação externa no âmbito municipal

Neste âmbito da cooperação infra-estatal a nível internacional, a que se refere expressamente o artigo 31.º, os municípios podem participar em projectos e acções de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia¹ (especialmente a nível peninsular) e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Colectividades ou Autoridades Territoriais resulta da aprovação pela Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, em Setembro de 1966, da Recomendação n.º470 (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 infra-estatais e preparar um projecto nesse sentido. Só bastante mais tarde, o Comité de Ministros deu seguimento a este projecto de «cooperação entre poderes locais nas regiões fronteiriças».

O estudo do Comité foi publicado em 1973, tendo o Comité de Ministros adoptado, logo em Fevereiro do ano seguinte, a Resolução (74) 8, na qual efectivava 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.

¹ A Convenção-Quadro europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Colectividades ou Autoridades Territoriais foi elaborada pelo Comité de Cooperação para as Questões Municipais 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 \(STE 169\)](#).

² N.º 6 da Coleção de Estudos «communes et régions d'Europe».

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 Paris³, 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 (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.ª Conferência dos Ministros europeus Responsáveis pelas Colectividades Locais (Madrid, de 21-23 de Maio de 1980)⁴.

O objecto 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)⁵, aí se constatando a inserção de princípios relacionais fundamentais, segundo os quais se impõe sempre o respeito integral das disposições constitucionais de cada Estado (implicando quer a clausula federal: os Estados federais actuam 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, a través 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 aspectos 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 permitisse 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 derrogações 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,

³ O *objectivo 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».

⁴ O *texto definitivo* resultaria de compromissos vários entre os quais há que destacar a questão do valor e da utilização dos acordos e respectivos 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».

⁵ Rapport explicatif : Considérations générales: Commentaires des Dispositions de la Convention.

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 directamente 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 colectividades territoriais» (n.º1), aí compreendidos, «para além dos organismos territorialmente contíguos às autoridades ou colectividades 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 Convenção⁶, 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 (1.2 : modelo de acordo interestadual sobre a concertação regional transfronteiriça).

Importa efectivar 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 interactivação 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 acção, 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 desenvolver as relações de vizinhança entre entidades territoriais dos dois Estados⁷, 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) efectivas por organismo cuja missão é acompanhar, promover, coordenar, apoiar ou executar actividades de cooperação transfronteiriça (alínea h) do mesmo artigo).

⁶ 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 efectuados 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.

⁷ 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).

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 colectividades 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 (excepcionando expressamente dados organismos ou autoridades) ou usando outra técnica, designadamente concretizando as regiões de aplicação e (ou) as excluídas⁸.

Tal como podem afastar deste sistema certas matérias ou certas formas particulares de cooperação [especialmente, as diferentes soluções técnicas contidas nos modelos e esquemas referidos no artigo 3.º: que refere principalmente aos modelos e esquemas de acordos, de estatutos e de contratos (fórmulas típicas com carácter muito genérico, para serem adaptadas às diversas situações, facultadas à análise dos Estado e entidades territoriais, que não obrigam à sua aplicação e muito menos à aplicação sem alterações -n.º3 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 colectividades e autoridades territoriais)].

Os acordos interestaduais, que a Convenção permite que os Estados concluem 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 actuem.

O que os acordos adoptados 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 objecto de um procedimento de notificação às diferentes autoridades interessadas⁹.

⁸ As declarações neste sentido podem ser sempre e a todo o momento alteradas através de mera comunicação ao Secretário-Geral do Conselho da Europa.

⁹ O sistema de modelos e os esquemas de acordos, estatutos e contratos, anexo à Convenção, de natureza indicativa (alínea 2 do n.º1 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 infraregionais, 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 acções que são das atribuições exclusivas das entidades implicadas)

As formas de cooperação apontadas não são obrigatórias, podendo os Estados recorrer a outras formas de cooperação, nem fazem caducar os acordos de cooperação anteriormente concluídos e em vigor (n.º3 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 respectivo 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 respectivos direitos internos são nulos. O tratado prevê, embora a comunicação seja facultativa sobre as autoridades competentes para efectivar 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.ºa 8.º), procurando o compromisso dos Estados para fornecer toda a informação, de modo completo e preciso, que permita facilitar a 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-estaduais sobre os meios de acção postos à disposição das entidades territoriais para a conclusão dos acordos interestaduais (n.º2 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 Convenção¹⁰.

Em execução desta Convenção europeia, foi celebrado um tratado peninsular. Esta Convenção Luso-Espanhola tem como objectivo 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, protecção do ambiente, planificação de infra-estruturas e serviços públicos, podendo para isso criar pessoas morais ou associações de entidades locais transfronteiriças¹¹.

Tendo presente a diversidade de sistema 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

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.

¹⁰ Tal como resultava já da Resolução n.º1, adoptada 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».

¹¹ 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 entidade 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).

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 interno¹².

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 eus 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, adoptada em 21 de Maio de 1980, celebraram uma 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-social¹³, 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 objecto e âmbito de aplicação (artigo 1.º), trata-se, pois, de «promover e regular juridicamente a cooperação transfronteiriça entre instâncias territoriais portuguesas e espanholas no respeito do direito interno e supra-nacional 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 conformes com os respectivos direitos internos e ao direito comunitário).

Para a efectivação destas actividades comuns institucionalizadas devem, previamente, celebrar-se protocolos de cooperação¹⁴, que vinculam exclusivamente as entidades territoriais, não ficando os Estados, enquanto tais obrigados pelas suas estipulações e pelos efeitos resultantes da sua execução (excepto 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.º4 do artigo 7.º; n.º 3 do artigo 4.º) assim como a sua arguição é objecto 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 adopção de decisões; a promoção de estudos, planos, programas e projectos e, desde logo, embora não necessariamente, os passíveis de co-financiamento estatal, comunitário ou internacional), a realização de projectos de investimento, a gestão de infra-estruturas e de equipamentos e a prestação de serviços de interesse público, e a promoção de formas de relacionamento entre agentes,

¹² <http://conventions.coe.int/treaty/FR/cadreprincipal.htm>

¹³ 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.º51 Série I-A, Páginas 1454 a 1467), aprovada por Resolução da Assembleia da República n.º 13/2003.

¹⁴ A expressão «protocolos de cooperação» ou «protocolos» designa os instrumentos que formalizam actividades de cooperação institucionalizada com efeitos jurídicos, documentando os compromissos assumidos pelas instâncias ou entidades territoriais outorgantes (alínea f) do artigo 2.º da Convenção peninsular); a expressão «obrigações jurídicas directamente 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 directa, num protocolo de cooperação, para a prestação de serviços e a realização de obras públicas, fornecimentos ou outras actividades de interesse público comum, sem que se verifique a necessidade de se celebrar contratos com terceiros (alínea g).

estruturas e entidades, públicas e privadas, que possam contribuir para o desenvolvimento dos territórios fronteiriços. Podendo, para o efeito, estipular obrigações jurídicas directamente 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).

Interditada-se, expressamente, que eles versem sobre a disciplina dos poderes normativos e de segurança pública, poderes de controlo das entidades territoriais e dos 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); a modificação do estatuto jurídico dos outorgantes. E interdita-se, ainda, fechando a convenção, a faculdade de projectarem 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 objecto 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 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 uma obrigação jurídica directamente derivada do protocolo, aplica-se o direito do Estado onde se cumpra a obrigação;

-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 acções 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 projectos onde se concertem actividades conjuntas no domínio da cooperação transfronteiriça, promover formas de relacionamento entre agentes, estruturas e entidades, públicas e privadas, susceptíveis de contribuir para o desenvolvimento dos respectivos 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 objecto 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, adopta-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, adopta-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 actuar, a duração e a forma legal adoptada, com referência à legislação que lhe reconhece personalidade jurídica¹⁵; o objecto concreto de actividade, 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 controlo¹⁶; o regime de contratação; o património, regime de financiamento¹⁷ 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 sociais¹⁸, competências, processo deliberativo¹⁹ e modo de nomeação e demissão dos titulares; o regime do orçamento, do balanço e fiscalização das contas²⁰ e admissibilidade de empréstimos²¹; as regras relativas ao estatuto e à gestão do pessoal; as línguas adoptadas²²; as regras sobre a modificação dos estatutos²³, adesão ou desvinculação dos membros, dissolução do organismo²⁴ e condições de liquidação após a sua dissolução²⁵ e as formas de solução de controvérsias adoptar²⁶.

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

15 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 respectivas; consorcio: legislação espanhola de contratos das administrações públicas (n.º9 do artigo 9.º).

16 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.º15 do artigo 9.º).

17 A possibilidade de contracção de empréstimos e o recurso ao crédito passam por uma autorização estatutária e deliberações concretas por unanimidade (n.º13 do artigo9.º).

18 Na composição dos órgãos sociais, aplica-se a regra proporcionalidade das contribuições (em recursos financeiros ou na subscrição de capital: n.º10).

19 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.º11 do artigo 9.º).

20 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.º14).

21 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 percepção e montantes destas receitas a aprovar pelos membros da pessoa colectiva: n.º12 do artigo 9.º).

22 De qualquer modo, as deliberações dos órgãos sociais têm de ser redigidas em Português e castelhano.

23 A modificação dos estatutos dos organismos com personalidade jurídica supõe a modificação do protocolo institutivo (n.º8 do artigo 9.º).

24 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).

25 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.º18 do artigo 9.º).

26 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.º17 do artigo9.º).

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 objecto 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 objecto da actividade 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 respectivos protocolos institutivos são a existência de um 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 respectivo 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 respectiva 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 sectoriais de composição paritária; a adopção 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 objecto de actividade, sendo responsabilidade de cada instância ou entidade territorial a respectiva execução, de acordo com o respectivo direito interno; a adopção 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 adoptar 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 adoptar 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, respectivamente, 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, directamente derivada de um protocolo de cooperação, se produzam danos ou prejuízos para terceiros, aplica-se, tanto no que respeita à determinação 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.º4).

A jurisdição competente para a solução de litígios é a do Estado cujo direito é aplicável (n.º3).

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 diplomática²⁷. 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 aspectos relevantes da execução e desenvolvimento das actividades e da sua adequação à Convenção, apresentar-lhes propostas para a adopção 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 objectivos da cooperação, e apreciar qualquer questão relacionada com a cooperação entre as entidades territoriais que lhe seja cometida pelos Estados²⁸.

A Comissão pode criar, na sua dependência, comités sectoriais de composição paritária para tratar de aspectos específicos das iniciativas de cooperação levadas a cabo para aplicação da presente Convenção; podem participar em tais comités, mediante

²⁷ 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.º4 do artigo 10.º).

²⁸ O regime de funcionamento e aspectos de organização constará do respectivo regimento, aprovado pela própria Comissão.

convite do presidente da respectiva delegação, representantes das entidades territoriais e de organismos interessados na respectiva 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 comunique 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 adoptadas e executadas, antes da data da mesma cessação, não serão afectadas.

3. PROBLEMÁTICA DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA E QUESTÃO DA EROSIÃO 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 ao direito constitucional. É referirmo-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 aspecto 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 descentralização infra-municipal.

Portugal, após a queda do regime do autocrático anterior ao 1974, saindo de um modelo de total falta de autonomia funcional e de representatividade autárquica, iniciou reactivamente uma abordagem que, afastando das 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, 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 selecção de matérias e a solução das atribuições reservadas?

A moderna concepção de Autonomia, efectivada na Alemanha por JOACHIM BURMEISTER, aponta para a distribuição de tarefas entre os entes territoriais numa perspectiva funcional e não material, ou seja, com atribuição, não de sectores de intervenção completos, mas de diferentes poderes, de acordo com as capacidades de prossecução concretas das necessidades colectivas. E mesmo ao nível da autonomia local, esta construção vem pondo em causa a concepção tradicional referida à titularidade de matérias de competência exclusiva.

Na vizinha Espanha, a doutrina dominante (em que já antes da Constituição de 1976, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA²⁹ criticava o conceito liberal de autonomia municipal; e a jurisprudência espanhola³⁰ 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 1981³¹).

A autonomia começa a traduzir-se num direito à intervenção em qualquer matéria que afecte a comunidade local, como refere a Grundnorm alemã, independentemente de ter ou não dimensão supra-municipal³², recaindo sobre o legislador a obrigação de prever legalmente as atribuições necessárias ao desempenho da actividade em todas as matérias em que exista um interesse da colectividade local³³.

A medida do interesse territorial é o critério definidor da responsabilidade directa: 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 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 relativa 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»³⁴.

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.

Segundo PAREJO ALFONSO, a Constituição Espanhola não contempla o regime local como uma matéria compacta e homogénea para efeitos de imposição de atribuições exclusivas, mas apenas reserva exclusivamente para o Estado as bases do regime

29 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo -Revolución Francesa y Administración Contemporánea.Madrid 1981 ; La Administración española. Madrid, 1972.

30 STC de 28 de Julho de 1981.

31 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.º30, 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.º229, 1986).

32 PAREJO ALFONSO, Luciano -oc,1981, p.98.

33 OLIVEIRA, António Cândido de -Direito das Autarquias Locais. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p.165.

34 CÂNDIDO -oc, p.166.

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 sectorialmente 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 auto-administração, 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 concepção de base que poderíamos designar como teoria da interadminstraividade geral das atribuições públicas, com direito de participação e audição de umas entidades nos assuntos atribuídos às outras, 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 a intervir 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.

BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Diogo Freitas do -*Curso de Direito Administrativo*, I, 2.ª ed., Coimbra: Almedina, 1994, -*Direito Administrativo. Vol. II*, Coimbra: Almedina, 2001.
- CAUPERS, João -*Introdução ao Direito Administrativo I*. Lisboa, 2000.
- CONSELHO DA EUROPA, Colecção de Estudos «Communes et Régions d'Europe», n.º6.
- CONSELHO DA EUROPA, Convenção-Quadro europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Colectividades ou Autoridades Territoriais foi elaborada pelo Comité de Cooperação para as Questões municipais e Regionais do Conselho da Europa, aprovada pelo Comité de Ministros e aberta à assinatura dos Estados membros a 21 de Maio de 1980; Protocolo à Convenção-Quadro (STE 159); Protocole n.º. 2 à Convenção-Quadro (STE 169):
<http://conventions.coe.int/treaty/FR/cadreprincipal.htm>
- CONSELHO DA EUROPA, Rapport explicatif : Considérations générales: Commentaires des Dispositions de la Convention.
- CORREIA, J. M. Sérvulo -*Noções de Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1982.
- EMBID IRUJO, António -«Autonomia Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal». *REDA*, n.º30, 1981..
- FILHO, Manuel Gonçalves Ferreira -*Comentários à Constituição de 1967*. Saraiva, São Paulo, 1983.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo -*La Administración española*. Madrid, 1972.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo -*Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid 1981.
- GARCIA DE MORA, M. V. G. y A. et alteri -*Derecho Constitucional III: Derechos y Libertades*. Madrid: Colex, 2003.

- GUEDES, Armando Marques -*Direito Administrativo*, Policopiado, AAFDL, Lisboa, 1957-58.
- OLIVEIRA, António Cândido de -*Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.
- PAREJO ALFONSO, Luciano -«La Autonomia Local». *REALyA*, n.º 229, 1986.
- PAREJO ALFONSO, Luciano -*Derecho Administrativo: Instituciones generales: Bases, Fuentes, Organización y Sujetos, Actividad y Control*. Barcelona: Ariel Derecho, 2003;
- PAREJO ALFONSO, Luciano -*Estado Social y Administración Pública: Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid, 1983.
- PAREJO ALFONSO, Luciano -*Garantía Institucional y Autonomías locales*, 1981. EMBID
- EMBID IRUJO, António -«Autonomia Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal». *REDA*, n.º30, 1981..
- PÉREZ LUÑO, A. E. -«Dimensiones sobre la igualdad material». In *Anuário de Derechos Humanos*, n.º3, Madrid, 1985.
- SARAIVA, João -*Poder Local: Revista de Administração Democrática*, n.º 128. Lisboa: Editorial Caminho, Setembro 1996.
- SOTELO NAVALPOTRO, José A. -*Modelos de organización y desarrollo regional*. Madrid: Rev. del Observatorio Medioambiental del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales, IUCM, s/d,.
- SOUSA, F.F. -«Articulação economia, território e cidadão resume bem-estar nacional». *Economia Pura*, n.º 20, Jan. 2000.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de -*Lições de Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1994/95.
- TIMSIT, G. -*Administrations et États: étude comparée*. Paris :PUF, 1987.
- TORCHIA, Luisa -*Poder Local, Revista de Administração Democrática*, n.º 128; Lisboa; Editorial Caminho, Setembro 1996.
- VVAA -*FORUM 2000 -«Renovar a administração»*. *Regionalização e desenvolvimento*; Lisboa; Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996.
- VVAA -*FORUM 2000, Renovar a administração: Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996.
- VVAA -*Poder Local: Revista de Administração Democrática*, n.º 128. Lisboa: Editorial Caminho, Setembro 1996.