

Parecer N.º	DSAJAL 5/17
--------------------	-------------

Data	11 de janeiro de 2017
-------------	-----------------------

Autor	Ricardo da Veiga Ferrão
--------------	-------------------------

Temáticas abordadas	Conselho Intermunicipal Artigo 105.º do RJAL / Lei n.º 75/2013 Deliberações
----------------------------	---

Notas

Solicita o Primeiro Secretário Executivo Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal da ... (CIM), por seu ofício de .../.../2016, referência n.º .../2016, a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

No sentido de dar seguimento a algumas atividades da CIM ... têm surgido dúvidas no que diz respeito à sua concretização relacionadas com a ligação entre a CIM ... e os municípios que a constituem, pelo que solicitamos o V. parecer remetendo o documento em anexo com algumas considerações.

O aludido documento, remetido em anexo ao ofício, contém as seguintes considerações:

No sentido de dar seguimento a algumas atividades da Comunidade Intermunicipal ... (CIM) têm surgido algumas dúvidas respeitantes à sua concretização relacionadas com a ligação entre a CIM e os municípios que a constituem, que passamos a identificar e para as quais vimos pedir a Vossa análise e parecer

A saber:

De acordo com o artigo 105º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro na sua atual redação,

"Artigo 105. - Deliberações

1 - As deliberações dos órgãos das entidades intermunicipais vinculam os municípios que as integram.

2 - As deliberações do conselho metropolitano e do conselho intermunicipal consideram-se aprovadas quando os votos favoráveis dos seus membros correspondam, cumulativamente, a um número igual ou superior ao dos votos desfavoráveis e à representação demais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da área metropolitana ou da comunidade intermunicipal.

3 - Para efeitos do número anterior, considera-se que o voto de cada membro é representativo do número de eleitores do município de cuja câmara municipal seja presidente."

Desta forma as deliberações do conselho intermunicipal consideram-se aprovadas quando:

os votos favoráveis dos seus membros correspondam,

cumulativamente,

a um numero igual ou superior ao dos votos desfavoráveis

e à

representação de mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da comunidade intermunicipal.

De acordo com os dados publicados no Diário da República, 2.ª série, de 1 de março de 2016, o n.º de eleitores em 31/12/2015 era 419 113.

[mapa não transcrito]

A - Atendendo ao exposto, para que uma deliberação do Conselho Intermunicipal vincule os municípios que integram a CIM

1.º O n.º de votos favoráveis tem de ser igual ou superior ao n.º de votos desfavoráveis;

e cumulativamente

2.º Os municípios que votem favoravelmente têm de representar 50%+1 dos eleitores, ou seja têm de corresponder a 209 558 eleitores.

Esta é uma dedução correta?

B - Desta forma, hipoteticamente, se estiverem presentes municípios suficientes para existir quórum de funcionamento e de deliberação, se os municípios presentes não representarem 50%+1 e se não existirem votos desfavoráveis isto significa que não vinculam os municípios que não estiveram presentes? Se sim, então como atuar para que esta vinculação ocorra?

C - Hipoteticamente, se estiverem presentes municípios suficientes para existir quórum de funcionamento e de deliberação, se os municípios presentes não representarem 50%+1 e se existirem votos desfavoráveis, mas em menor n.º ao dos favoráveis isto significa que não vinculam esses municípios?

D - No caso de estarem preenchidas as duas premissas, n.º de votos favoráveis igual ou superior ao n.º de votos desfavoráveis e os municípios que votam favoravelmente representam 50%+1 dos eleitores (ou mais), as deliberações vinculam todos os municípios que constituem a CIM.

1 - Se porventura o assunto que foi deliberado envolver uma competência para a qual o Presidente de Câmara não se encontra habilitado, como fazer?

a) Levar a reunião de Câmara para deliberação?

b) Levar à 1ª reunião de Câmara para ratificação do ato?

c) E se a proposta não for aprovada?

2 - Estando todas as questões de competência salvaguardadas, como articular as deliberações da CIM com o cumprimento da Lei dos compromissos, nomeadamente quando não existam fundos disponíveis?

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

Como resulta do exposto, são colocadas pela CIM ... diversas questões sobre diferentes aspectos do processo de deliberação em alguns dos órgãos das entidades intermunicipais e efeitos dessas deliberações relativamente aos municípios integrantes.

Para maior facilidade e clareza, as mesmas serão respondidas depois de breve excuroso pelo quadro normativo aplicável.

2. ANÁLISE

2.1. DO QUADRO NORMATIVO

Vejamos, antes do mais, o que sobre as questões em apreço se disciplina na lei e nos estatutos da CIM.

2.1.1. QUADRO LEGAL

As questões colocadas encontram regulação em diversas normas legais do RJAL. Vejamos.

Diz o artigo 104.º do RJAL, sob a epígrafe *Funcionamento*, que

O funcionamento das entidades intermunicipais regula-se, em tudo o que não esteja previsto na presente lei, pelo regime jurídico aplicável aos órgãos municipais

Já o artigo 105.º do RJAL, epigrafado *Deliberações*, dispõe o seguinte:

1 - As deliberações dos órgãos das entidades intermunicipais vinculam os municípios que as integram.

2 - As deliberações do conselho metropolitano e do conselho intermunicipal consideram-se aprovadas quando os votos favoráveis dos seus membros correspondam, cumulativamente, a um número igual ou superior ao dos votos desfavoráveis e à representação de mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da área metropolitana ou da comunidade intermunicipal.

3 - Para efeitos do número anterior, considera-se que o voto de cada membro é representativo do número de eleitores do município de cuja

câmara municipal seja presidente.

Por sua vez, o n.º 1 do artigo 83.º do RJAL diz que

A assembleia intermunicipal é constituída por membros de cada assembleia municipal, eleitos de forma proporcional...

e o n.º 1 do artigo 88.º do mesmo diploma que

O conselho intermunicipal é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a comunidade intermunicipal.

sendo que, nos termos do n.º 1 do artigo 101.º,

O mandato dos membros (...) do conselho intermunicipal coincide com o que legalmente estiver fixado para os órgãos das autarquias locais.

2.1.2. QUADRO ESTATUTÁRIO

Os Estatutos da Comunidade Intermunicipal ...¹ abordam igualmente esta matéria, disciplinado alguns dos seus aspectos do seguinte modo.

No artigo 9.º, n.º 1, com a epígrafe *quórum da reunião*, estipulam tais Estatutos que

As reuniões dos órgãos da CIM... apenas terão lugar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros

Já no n.º 1 do artigo 10.º, artigo intitulado de *Deliberações* os Estatutos prevêm para aos mesmos *órgãos colegais* que

As deliberações dos órgãos da CIM... são tomadas à pluralidade de votos, estando presente a maioria legal dos seus membros, exceto as deliberações de alteração de estatutos, para as quais é exigida uma

¹ Os Estatutos da Comunidade Intermunicipal ... foram aprovados em reunião de .. de ... de 2014 da respectiva Assembleia Intermunicipal, sendo publicados em Diário da República (2.ª série) pelo Aviso n.º .../2014, de ... de

maioria qualificada, nos termos destes estatutos.

Porém, especificamente quanto ao Conselho Intermunicipal, o n.º 2 do mesmo artigo 10.º dispõe que

As deliberações do conselho intermunicipal excetuam-se do disposto no n.º 1, considerando-se aprovadas quando os votos dos seus membros correspondam cumulativamente:

- a) A um número igualou superior ao dos votos desfavoráveis;*
- b) À representação de mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da CIM ...*

O critério para determinação deste aludido *universo total de eleitores* encontra-se no n.º 3 do mesmo artigo, onde se considera

(...) que o voto de cada membro é representativo do número de eleitores do município de cuja câmara municipal seja presidente.

Por seu lado, no artigo 6.º, n.º 2, dos Estatutos considera-se que

Os membros da assembleia intermunicipal e do conselho intermunicipal são eleitos locais provenientes dos municípios que integram a CIM ...

e que, de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo,

A qualidade de membro dos órgãos referidos (...) é indissociável da qualidade de membro dos órgãos municipais.

No que toca à duração do mandato dos titulares dos órgãos da CIM, o n.º 1 do artigo 6.º, n.º 2, dos Estatutos dispõe que

O mandato dos membros dos órgãos da CIM... terá a duração do mandato municipal

acrescentando o artigo 7.º que

Os membros dos órgãos da CIM... servem pelo período do mandato e mantêm-se em funções até serem legalmente substituídos.

2.2. ALCANCE DAS DISPOSIÇÕES JURÍDICO-REGULAMENTARES

Do cotejo e leitura conjugada – como, naturalmente, se impõe – das transcritas normas legais e regulamentares, é possível alcançar diversos entendimentos sobre o seu conteúdo e alcance, relevantes para a análise e resposta às questões colocadas.

Na análise às questões e para maior concreção e facilidade, recorrer-se-á ao método de desenvolver na resposta a cada uma das perguntas colocadas.

3. ANÁLISE E RESPOSTA ÀS QUESTÕES

3.1. A primeira das questões colocadas

(...) para que uma deliberação do Conselho Intermunicipal vincule os municípios que integram a CIM...

1.º O n.º de votos favoráveis tem de ser igual ou superior ao n.º de votos desfavoráveis;

e cumulativamente

2.º Os municípios que votem favoravelmente têm de representar 50%+1 dos eleitores, ou seja têm de corresponder a 209 558 eleitores.

Esta é uma dedução correta?

merece as seguintes reflexões e respostas.

3.1.1. No que toca à questão de saber como se deve entender como aprovada uma qualquer deliberação do conselho intermunicipal – ou seja, quais os requisitos ou exigências de aprovação das deliberações desse órgão – é certo o que vem dito na questão colocada.

Assim, uma deliberação do conselho intermunicipal só se considera aprovada se, num **primeiro momento**, merecer a aprovação de um número de membros (ou seja, obtiver

um número de votos) **igual** ou **superior** ao do número de membros (ou seja, do número de votos) que se manifestem contra a mesma (a desaprovam), não se considerando para o efeito eventuais abstenções (como também não são de considerar as eventuais ausências de membros) e, depois, num **segundo momento**, “*convertendo*” o número de votos favoráveis e desfavoráveis no correspondente número de cidadãos eleitores, com recurso à regra do n.º 3 do artigo 10.º dos Estatutos², os votos favoráveis correspondam a *mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da área metropolitana ou da comunidade intermunicipal*³.

3.1.1.1. Para este segundo apuramento é, pois, necessário conhecer o número total de cidadãos eleitores de cada município integrante da CIM, obtendo, pela sua soma aritmética, o número total de cidadãos eleitores na área da CIM – ou seja, o que a lei designa por *universo total de eleitores dos municípios integrantes (...) da comunidade intermunicipal*.⁴ Dividindo esse número por dois (ou seja *em duas metades iguais*, passe a tautologia), obter-se-á então o número ou valor de referência que deve ser sempre ultrapassado pelo número de eleitores correspondentes aos votos favoráveis para que a deliberação possa ser considerada aprovada. Está-se, pois, perante um *duplo critério cumulativo* de validação das deliberações do conselho intermunicipal⁵.

Na verdade, se o primeiro desses critérios, ainda que já excludente da aprovação, tem uma natureza *interna, relativa* e “*subjectiva*”, ou seja, se refere ao sentido de voto de cada um dos membros do próprio órgão – e que se traduz no *mero confronto numérico* (à razão da equivalência de um presidente/membro, um voto) dos votos expressos em

² Que corresponde à regra do n.º 3 do artigo 105.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado, como seu anexo, pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, e alterado pela Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, e Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março.

³ Artigo 105.º, n.º 3, do RJAL.

Em sentido idêntico ao do texto, vd. o Acórdão do TCA Sul de 24/4/2014, consultável em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf?OpenDatabase>.

⁴ Artigo 105.º, n.º 2, do RJAL

⁵ Em face da previsão destes critérios cumulativos quase se poderá sustentar que seria dispensável nas reuniões do conselho intermunicipal a exigência de quórum de deliberação e até mesmo de funcionamento.

sentido aprobatório e não aprobatório, não relevando as abstenções – já o segundo deles é um critério *externo, absoluto e objectivo*, na medida em que convoca como regra indispensável de aprovação das deliberações que a votação favorável dos membros individuais corresponda a, ou represente, – por via de uma conversão dos votos singulares em eleitores, à luz do critério (ou *regra de equivalência*) fixado no n.º 3 do artigo 105.º do RJAL – um número de eleitores superior a *mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da área metropolitana ou da comunidade intermunicipal*.

Quer isto dizer que, em abstracto, podendo estar presentes a maioria dos membros (presidentes de câmara) e votando todos eles unanimemente em determinado sentido, ainda assim a deliberação pode não ser aprovada porque a soma do número de eleitores que eles representam não constitui *mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da área metropolitana ou da comunidade intermunicipal*. E, inversamente, estando presente apenas uma minoria dos membros, respeitado o quórum, mas representando *mais de metade do universo total de eleitores dos municípios* integrantes da entidade intermunicipal, uma deliberação pode ser aprovada apenas com os seus votos, no caso de não se verificar oposição.

3.1.1.2. Uma questão que aqui se coloca – desde logo porque é a situação que se apresenta como implícita na questão colocada – é a de saber como se determina o valor correspondente a *mais de metade do universo total de eleitores dos municípios*.

3.1.1.2.1. A questão é de resposta simples quando o universo total de eleitores corresponde a um número par (por exemplo, 100.000 eleitores, p. ex.) e portanto a sua metade (50.000 eleitores) é sempre um número inteiro. Nesse caso *mais de metade* desse universo de eleitores corresponde ao valor de *metade mais um*, ou seja, 50.001 eleitores⁶. Teremos assim que, à luz deste critério, num universo de 100.000 eleitores, se os votos favoráveis corresponderem a 50.001 eleitores a deliberação será aprovada porque os votos desfavoráveis apenas poderiam corresponder, no limite, a 49.999

⁶ Porque os eleitores correspondem sempre a unidades, não havendo *fracções* ou *décimas* de eleitor.

eleitores.

3.1.1.2.2. Já quando o número total de eleitores corresponda a um número ímpar (100.001 eleitores, p. ex.) e portanto a sua metade corresponda a um número decimal (50.000,5 eleitores), não se torna necessário adicionar um número inteiro ao resultado da divisão (cumprindo o aforismo “*metade mais um*”), para se obter o valor de referência. Neste caso *mais de metade* do universo de eleitores corresponde ao número inteiro imediatamente seguinte ao número decimal obtido na divisão. Assim, à luz deste critério, num universo de 100.001 eleitores, se os votos favoráveis corresponderem a 50.001 eleitores a deliberação será aprovada porque corresponde a um valor superior a 50.000,5 eleitores, sendo que os votos desfavoráveis apenas podem corresponder, no limite, a 50.000 eleitores⁷.

3.1.1.2.3. Este critério pretende, ainda que indirectamente, fazer depender a aprovação de medidas que possam afectar ou reflectir-se sobre a população de uma determinada entidade intermunicipal não apenas da vontade individual dos presidentes das câmaras municipais que as votem favoravelmente, mas também de uma validação à luz de uma dimensão populacional dada pela representatividade de cada um deles no universo intermunicipal, fazendo corresponder a cada um o número de eleitores do respectivo município - de modo a evitar que a vontade pessoal dos presidentes possa levar à aprovação de decisões que, afinal, correspondam, representativamente, apenas a uma minoria da população (verdadeiramente, dos eleitores) dessa entidade intermunicipal.

3.1.1.3. Uma outra questão prende-se em saber como se determina o *universo total de eleitores dos municípios*, ou seja qual é esse universo ou, dito de outro modo, a que *universo de eleitores* se refere a lei quando o invoca.

Por outras palavras e mais concretamente trata-se de saber a quais eleitores se refere a lei: se aos eleitores constantes dos cadernos eleitorais que serviram em eleições anteriores – e nesse caso, em quais delas – se aos eleitores que constam do mapa que,

⁷ Porque, tal como já se disse na nota anterior, os eleitores correspondem sempre a unidades, não havendo *fracções* ou *décimas* de eleitor.

anualmente, no dia 1 de Março de cada ano a DGAI⁸ publica na 2ª série do Diário da República com o numero de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral por circunscrição de recenseamento⁹.

A lei não contém indicação imediata que oriente uma resposta rápida. Porém contém indícios suficientes, face à sua previsão quanto à constituição e funcionamento dos órgãos das entidades intermunicipais.

Assim, afigura-se que estando em causa órgãos cuja composição constitui uma emanção directa e imediata dos resultados eleitorais autárquicos no que tange às eleições municipais¹⁰; que a duração do mandato dos membros dos órgãos colegiais intermunicipais de composição baseada na representação dos órgãos autárquicos se encontra incindivelmente ligada à duração do seu mandato enquanto membros destes últimos¹¹; e que mesmo o próprio *secretariado executivo intermunicipal*, cuja composição não é emanção imediata de resultados eleitorais autárquicos¹², tem o seu mandato ou, mais propriamente, a *duração* desse mandato, ligada ao ciclo eleitoral autárquico, deve entender-se que, tal como nas autarquias que a integram e cuja composição dos seus órgãos foi ditada pelos eleitores constantes dos cadernos eleitorais das respectivas eleições autárquicas, devem também ser estes os eleitores a considerar para efeitos de segundo critério de aprovação das deliberações do conselho intermunicipal – e não quaisquer outros mapas ainda que mais actualizados, pois que a composição orgânica municipal e intermunicipal assenta no ciclo eleitoral autárquico,

⁸ Agora Secretaria Geral da Administração Interna – Administração Eleitoral (SGAI-AE), por sucessão nas atribuições da extinta DGAI.

⁹ Artigo 67.º do Regime Jurídico do Recenseamento Eleitoral, constante da Lei n.º 13/99, alterada pelas Lei n.º 3/2002, de 8 de Janeiro, Lei Orgânica n.º 4/2005, de 8 de Setembro, Lei Orgânica n.º 5/2005, de 8 de Setembro, e Lei n.º 47/2008, de 27 de Agosto.

¹⁰ Assim, e referindo-se aqui apenas os órgãos das comunidades intermunicipais cuja composição represente uma emanção da composição dos órgãos municipais dos concelhos que as integram, temos que a assembleia intermunicipal é constituída por *membros das assembleias municipais eleitos de forma proporcional* [sublinhado nosso] (artigo 83.º, n.º 1, do RJAL) e que *o conselho intermunicipal é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a comunidade intermunicipal* (artigo 88.º, n.º 1, do RJAL).

¹¹ O mandato dos membros do *conselho intermunicipal* (que são presidentes das câmaras) *coincide com o que legalmente estiver fixado para os órgãos das autarquias locais* (artigo 101.º, n.º 1, do RJAL).

¹² Nos termos do artigo 84.º, al. c), do RJAL, observados os procedimentos previstos no artigo 94.º do RJAL, o secretariado executivo intermunicipal é eleito pela assembleia intermunicipal.

sendo este o determinante, designadamente em termos de (número de) eleitores, para a composição dos seus órgãos.

Sendo assim, como o é, não faz sentido utilizar para efeitos de determinação do *universo total de eleitores dos municípios* ao nível das entidades intermunicipais, mapas de recenseamento outros que não os cadernos eleitorais que basearam a eleição autárquica da qual resultou a eleição dos membros do conselho intermunicipal – pois que nem esses mapas têm qualquer efeito ao nível municipal, designadamente quanto aos seus órgãos (ou mais propriamente à composição desses órgãos, com reflexo nas suas decisões), nem faria sentido que anualmente pudesse haver uma alteração desse universo, pois que tal poderia conduzir, no limite, a que fossem adiadas ou antecipadas votações no seio do conselho intermunicipal, na expectativa (ou certeza) da mudança do número de eleitores, determinante de eventuais alterações da correlações de forças, com reflexo na aprovação ou reprovação de deliberações no seu seio.

Tal como nos órgãos autárquicos deve vigorar quanto aos órgãos intermunicipais um princípio de estabilidade assente no ciclo eleitoral, igualmente extensível à determinação do universo de eleitores autárquicos – a menos que a lei, expressa e inequivocamente, venha dispor de forma diversa.

3.2. A segunda e a terceira questões são do seguinte teor

B - Desta forma, hipoteticamente, se estiverem presentes municípios suficientes para existir quórum de funcionamento e de deliberação, se os municípios presentes não representarem 50%+1 e se não existirem votos desfavoráveis isto significa que não vinculam os municípios que não estiveram presentes? Se sim, então como atuar para que esta vinculação ocorra?

C - Hipoteticamente, se estiverem presentes municípios suficientes para existir quórum de funcionamento e de deliberação, se os municípios presentes não representarem 50%+1 e se existirem votos desfavoráveis, mas em menor n.º ao dos favoráveis isto significa que não vinculam esses municípios?

e pela conexão das hipóteses colocadas merecem resposta conjunta.

3.2.1. Essa resposta alcança-se facilmente quanto à primeira delas, se se atender a que nenhuma deliberação do conselho intermunicipal se pode considerar aprovada se não reunir **cumulativamente** os requisitos para o efeito: ser votada favoravelmente (votos a favor) por um número de conselheiros igual ou superior ao dos que votaram desfavoravelmente (votos contra), desconsiderando as abstenções, e, depois, que o número de cidadãos eleitores dos municípios cujos presidentes votaram favoravelmente corresponda a um número superior à metade do *universo de eleitores* que exista na comunidade intermunicipal.

Caso não se verifique qualquer um destes critérios a deliberação em causa **não se considera aprovada** pelo que não produz efeitos jurídicos, nem os municípios têm que ou podem adoptá-la com base na sua votação. Quer isto dizer que uma tal deliberação não vincula desde logo os municípios não presentes. Mas também não vincula os municípios presentes, mesmo que a tenham votado favoravelmente.

O que significa que nessa circunstância uma tal deliberação **não foi aprovada** e dela não se podem extrair efeitos jurídicos, designadamente vinculativos, quaisquer que eles sejam, ao nível da comunidade intermunicipal enquanto ente jurídico e entidade supramunicipal, bem como ao nível dos municípios enquanto seus membros constitutivos.

3.2.2. O critério utilizado e a resposta dada à segunda questão serve igualmente como critério a usar e resposta para a terceira questão.

Na verdade, também na hipótese colocada se verifica uma situação de não aprovação de uma deliberação, pela não verificação simultânea das condições legais para que se possa considerar uma dada deliberação como aprovada.

E, não estando aprovada à luz dos critérios (de **ambos** os critérios) legalmente previstos, a deliberação **não se considera aprovada**, com todas as consequências jurídicas de tal advenientes: não vincula nenhum dos municípios (quer seja presente

quer ausente da votação, quer o seu presidente haja votado a favor quer contra) nem produz efeitos quanto a eles, do mesmo modo que não produz efeitos jurídicos na esfera da comunidade intermunicipal nem a vincula juridicamente.

3.3. A quarta e última questão é do seguinte teor:

D - No caso de estarem preenchidas as duas premissas, n.º de votos favoráveis igual ou superior ao n.º de votos desfavoráveis e os municípios que votam favoravelmente representam 50%+1 dos eleitores (ou mais), as deliberações vinculam todos os municípios que constituem a CIM.

1 - Se porventura o assunto que foi deliberado envolver uma competência para a qual o Presidente de Câmara não se encontra habilitado, como fazer?

- a) Levar a reunião de Câmara para deliberação?
- b) Levar à 1ª reunião de Câmara para ratificação do ato?
- c) E se a proposta não for aprovada?

2 - Estando todas as questões de competência salvaguardadas, como articular as deliberações da CIM com o cumprimento da Lei dos compromissos, nomeadamente quando não existam fundos disponíveis?

Esta é uma questão múltipla que implica diversas respostas.

3.3.1. Num primeiro ponto há que sublinhar que câmara municipal (ou câmaras municipais) e (a respectiva) entidade intermunicipal (área metropolitana ou comunidade intermunicipal) constituem entidades jurídica e organicamente distintas, detentoras de diferentes atribuições – as dos municípios elencadas no artigo 23.º e as das entidades intermunicipais nos artigos 67.º (áreas metropolitanas) e 81.º (comunidades intermunicipais), todos do RJAL – e com poderes (competências) próprios, distintos e conferidos por lei.

Para a prossecução da sua acção as entidades intermunicipais são dotadas de órgãos

próprios, com a composição definida na lei. Nas comunidades intermunicipais¹³, ao lado de órgãos colegiais (assembleia intermunicipal e secretariado executivo intermunicipal) cuja constituição assenta numa eleição ainda que de entre diferentes universos eleitorais, outros há cuja composição resulta de uma *inerência*¹⁴.

Na verdade, no caso do conselho intermunicipal, órgão deliberativo¹⁵ da comunidade intermunicipal, a sua composição é obtida por inerência de cargo: *o conselho intermunicipal é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a comunidade intermunicipal*¹⁶, sendo que ao exercício de tais funções *não corresponde qualquer remuneração*¹⁷. Quer isto dizer que não se torna necessária qualquer operação ou acto destinado a encontrar os titulares desses órgãos, pois que eles se encontram já pré-determinados pela e na lei, quando esta indica o cargo cujos titulares serão igualmente os membros desse órgão.

Podemos assim dizer, em resumo, que o presidente de câmara de um dado município é titular simultâneo de dois cargos ou seja, desempenha simultaneamente as funções de presidente da câmara municipal no seu município, aí exercitando os poderes e competências do cargo no âmbito municipal, ao mesmo tempo que, por ser presidente da câmara, é também *conselheiro intermunicipal por inerência*, ou seja membro do órgão deliberativo da respectiva comunidade intermunicipal, no qual exercitará os poderes próprios desse cargo ou função.

¹³ O que vai de ser dito sobre comunidades intermunicipais vale igualmente para as áreas metropolitanas, na medida em que, nestas, também *o conselho metropolitano é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a área metropolitana* (artigo 69.º, n.º 2, do RJAL).

¹⁴ MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, tomo II, 10.º ed., 5.º reimp., 1994, pag. 654, caracteriza a *inerência* como a *investidura obrigatória num cargo por disposição legal, em virtude do exercício de outro cargo*.

Por seu lado, diz-nos JOÃO ALFAIA, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. I, 2.ª ed. 1990, pag. 166, entrada “*acumulação*”, a respeito das *inerências* que *trata-se dos casos em que a lei declara inerentes as funções de dois cargos, não recebendo o funcionário, titular de ambos, qualquer abono pelo desempenho do cargo* (inerente).

¹⁵ Verdadeiramente um dos (dois) órgãos deliberativos da comunidade intermunicipal, já que também a assembleia intermunicipal tem essa mesma natureza.

¹⁶ Artigo 88.º, n.º 1, do RJAL.

¹⁷ Artigo 88.º, n.º 3, do RJAL. Sobre a inexistência de remuneração das funções de conselheiro intermunicipal facto que caracteriza tal desempenho como uma clara inerência de funções, vd. o que fica referido na nota 12 anterior.

A vinculatividade, ou não vinculatividade, para um dado município das deliberações do conselho intermunicipal não depende, assim, do facto de o respectivo presidente estar, ou não, *municipalmente* mandatado para votar em determinado sentido, mas resulta única e exclusivamente da lei, quando diz que *as deliberações dos órgãos das entidades intermunicipais vinculam os municípios que as integram*¹⁸ (todos eles quer tenham estado presentes na votação quer não e, estando, as tenham, ou não, aprovado) conquanto sejam aprovadas pelos votos favoráveis dos seus membros correspondentes, *cumulativamente, a um número igual ou superior ao dos votos desfavoráveis e à representação de mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes (...) da comunidade intermunicipal*¹⁹.

3.3.2. Quanto à questão de saber *como articular as deliberações da CIM com o cumprimento da Lei dos compromissos, nomeadamente quando não existam fundos disponíveis* ela apenas pode merecer uma resposta genérica, pois que potencialmente abrange diversíssimas circunstâncias que impedem uma resposta única.

Certo é que, em primeira linha, uma tal questão terá que ser resolvida em cada município à luz do quadro legal que, a cada momento, seja aplicável, bem como no contexto da própria comunidade intermunicipal.

As comunidades intermunicipais assentam no pressuposto básico, em matéria de funcionamento e acção, de uma consensualização de objectivos e decisões, de modo a verificar-se um funcionamento harmónico. Evidentemente que o desenvolvimento da sua acção não pode ser irrazoavelmente obstaculizado por um ou vários dos seus membros em desacordo. Mas é precisamente para evitar tentativas de hegemonia, positiva ou negativa, que a lei prevê o já referido *duplo critério cumulativo* de aprovação das deliberações do conselho intermunicipal (órgão deliberativo), as quais constituem as suas decisões *fundamentais*, na medida em que representam o imediato exercício das suas competências no quadro das suas atribuições.

¹⁸ Artigo 105.º, n.º 1, do RJAL.

¹⁹ Artigo 105.º, n.º 2, do RJAL.

Porém, mau grado isso, o que parece também evidente é que a vinculatividade ou o acatamento das deliberações do conselho intermunicipal (e, em geral, da comunidade intermunicipal) não podem fazer incorrer os municípios integrantes em violação de lei, pois que não é razoável pensar que para levar avante a sua missão, uma comunidade intermunicipal, por via das suas decisões, “*obrigue*” os seus membros (municípios) a ter que praticar ilegalidades para as poder acatar.

CONCLUINDO

- A.** Uma deliberação do conselho intermunicipal só se pode considerar **aprovada** se, num **primeiro momento**, merecer a aprovação de um número de membros (ou seja, obtiver um número de votos) **igual** ou **superior** ao do número de membros (ou seja, do número de votos) que se manifestem contra a mesma (a desaprovam), não se considerando para o efeito eventuais abstenções (como também não são de considerar as eventuais ausências de membros) e, depois, num **segundo momento**, “*convertendo*” o número de votos favoráveis e desfavoráveis no correspondente número de cidadãos eleitores, com recurso à regra legal e estatutariamente prevista para o efeito, aqueles votos (favoráveis) correspondam a *mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes da área metropolitana ou da comunidade intermunicipal*.
- B.** A determinação do valor correspondente a *mais de metade do universo total de eleitores dos municípios* deve ser feita do seguinte modo:
- a. Quando o universo total de eleitores corresponda a um número par (por exemplo, 100.000 eleitores, p. ex.) e portanto a sua metade (50.000 eleitores) seja sempre um número inteiro, *mais de metade* desse universo de eleitores corresponde ao valor de *metade mais um*, ou seja, 50.001 eleitores.
 - b. Quando o número total de eleitores corresponda a um número ímpar

(100.001 eleitores, p. ex.) e portanto a sua metade seja um número decimal (50.000,5 eleitores), não se torna necessário adicionar um número inteiro ao resultado da divisão (cumprindo o aforismo “*metade mais um*”), pois que nesse caso *mais de metade* do universo de eleitores corresponde ao número inteiro imediatamente seguinte ao número decimal obtido na divisão – ou seja 50.001 eleitores.

- C. Para efeitos do anteriormente referido, deve entender-se que, tal como nas autarquias que a integram e cuja composição dos seus órgãos foi ditada pelos eleitores constantes dos cadernos eleitorais das respectivas eleições autárquicas, devem também ser estes os eleitores a considerar para efeitos de segundo critério de aprovação das deliberações do conselho intermunicipal e não quaisquer outros constantes de mapas ainda que mais actualizados, pois que a composição orgânica municipal e intermunicipal assenta no ciclo eleitoral autárquico, sendo este o determinante, designadamente em termos de (número de) eleitores, para a composição dos seus órgãos.
- D. Nenhuma deliberação do conselho intermunicipal se pode considerar aprovada se não reunir **cumulativamente** os requisitos legalmente previstos para o efeito conforme referido na conclusão **A** supra.
- E. Uma deliberação **não aprovada não produz** efeitos jurídicos, nem os municípios têm que ou podem adoptá-la com base no facto de os seus presidentes a terem votado enquanto conselheiros intermunicipais – ou seja, uma tal deliberação não vincula desde logo os municípios não presentes como também não vincula os municípios presentes, mesmo aqueles cujos presidentes a tenham votado favoravelmente.
- F. A vinculatividade, ou não vinculatividade, para um dado município, das deliberações do conselho intermunicipal da comunidade intermunicipal a que pertença, não depende, do facto de o respectivo presidente estar, ou não, *municipalmente* mandatado para votar em determinado sentido, mas resulta,

única e exclusivamente, da lei, quando nesta se diz que *as deliberações dos órgãos das entidades intermunicipais vinculam os municípios que as integram* (todos eles, quer tenham estado presentes na votação quer não e, estando, as tenham, ou não, aprovado) conquanto sejam aprovadas pelos votos favoráveis dos seus membros correspondentes, *cumulativamente, a um número igual ou superior ao dos votos desfavoráveis e à representação de mais de metade do universo total de eleitores dos municípios integrantes (...) da comunidade intermunicipal.*

- G.** A vinculatividade ou o acatamento das deliberações do conselho intermunicipal (e, em geral, de todos os órgãos da comunidade intermunicipal) não podem fazer incorrer os municípios que a integram em *violação de lei*, pois que não é razoável pensar que para levar avante a sua missão, uma comunidade intermunicipal, por via das suas decisões, “*obrigue*” os seus membros (municípios) a ter que praticar ilegalidades para as poder acatar.

Salvo semper meliori judicio