



RUI MANUEL CAPELA MONTEIRO

*A delegação de competências dos municípios para as entidades intermunicipais: uma delegação perante uma entidade superior?*

Orientador: Senhor Professor Doutor Gonçalo Saraiva Matias

Mestrado em Direito Administrativo – Dissertação para a obtenção do grau de Mestre

Lisboa, 30 de março de 2015

Semearam meus pais, e eu nasci.  
Assim começa a vida.

*Sophia de Mello Breyner Andresen, in "Contrição"*

*Aos meus pais*

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**AAF DL** - Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**AM** – Área Metropolitana

**BF DUC** – Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

**CCP** – Código dos Contratos Públicos

**CEAL** – Carta Europeia de Autonomia Local

**CIM** – Comunidade Intermunicipal

**CJA** – Cadernos de Justiça Administrativa

**CPA** – Código de Procedimento Administrativo

**CRP** – Constituição da República Portuguesa

**DREL** – Direito Regional e Local

**EI** – Entidades Intermunicipais

**GAPP** – Gestión y Análisis de Políticas Públicas

**LAL** – Lei das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro)

**NUTS** – Nomenclaturas das unidades territoriais para fins estatísticos

**QADL** – Questões Atuais de Direito Local

**QREN** – Quadro de Referência Estratégica Nacional

**RAL** – Revista de Administração Local

**RDPR** – Revista de Direito Público e Regulação

**RLJ** – Revista de Legislação e Jurisprudência

**ROA** – Revista da Ordem dos Advogados

**STA** – Supremo Tribunal Administrativo

## RESUMO

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprovou a LAL, determinou um regime próprio para a delegação de competências dos municípios para as entidades intermunicipais, nos seus artigos 128.º e seguintes.

Uma parte da doutrina que se debruçou sobre o assunto refere que esta delegação de competências é uma delegação “para cima”, na medida em que estamos perante uma entidade que tem um âmbito maior que o dos municípios, sendo-lhes, consequentemente, superior.

Contudo, não consideramos que assim seja. Em primeiro lugar, porque, na organização administrativa autárquica, as entidades intermunicipais não podem ser consideradas como autarquias locais, devido ao princípio da tipicidade, que se encontra presente na CRP. Além disso, há ainda que ter em consideração que esta delegação de competências tem como finalidade permitir que alguns problemas jurídicos que se situam ao nível das autarquias locais, mas que o território de cada um dos 308 municípios não consegue resolver.

Temos igualmente de ter em conta os princípios fundamentais que se encontram presentes no direito autárquico, como a autonomia local e a subsidiariedade, que levam a concluir estarmos perante uma forma que permite que os municípios girem da melhor forma os seus interesses e que permite possibilite que problemas que tenham na sua origem um âmbito muito mais vasto que o território municipal sejam passíveis de uma mais eficaz solução.

A delegação de competências tem ainda por base um contrato interadministrativo, que tem em vista o exercício da atividade administrativa e no qual as duas entidades contratantes se encontram num plano de igualdade jurídica.

Desta forma, sem ter por base nenhuma opção política, tendo em conta apenas que a delegação em questão tem por base a cooperação e a coordenação da atividade municipal, questionamo-nos, se não seria mais adequado criar novas entidades autárquicas locais, que tenham como função precisamente a coordenação e a cooperação de toda a atividade autárquica, incluindo municípios e freguesias. Entretanto, até lá, a forma encontrada pelo legislador, parece resolver cabalmente a questão

Palavras-Chave: entidades intermunicipais, municípios, regiões administrativas, delegação de competências, contrato interadministrativo.

## ABSTRACT

The law of Local Authorities from the 12<sup>th</sup> September 2013 has approved a new legal framework about delegation of powers between municipalities and intermunicipal entities.

Some authors think that this is the kind of delegation “from above”, because intermunicipal entities include a bigger territory than the municipal authority itself, which makes the former a superior authority.

However our opinion does not go on that direction: firstly because the Portuguese local public organization does not allow the qualification of intermunicipal entities as a local authority, considering the “legal type” principle that states that local authorities can only be administrative regions, municipalities and civil parishes (*freguesias*) (art. 236. ° of the Portuguese Constitution). Secondly, this delegation of powers has the purpose of coordinating those local authorities which ask for a legal way to solve problems that affect a major territory and population than the ones of a single municipality.

Additionally, we need to take into account the fundamental principles of the municipal law, such as Local Autonomy and Subsidiarity. It derives from these principles that the delegation of competences between municipalities and intermunicipal entities is a good solution for the former, since it enables them to best manage their own interests. Furthermore, it permits that problems which are originated in a broader area than the municipalities’ jurisdiction can be solved in a more efficient way.

The above-mentioned delegation of competences is based on a interadministrative contract to the pursuance of administrative activity and in which both parties are legally equal.

Without having a political opinion about the administrative regions, which were not approved by the referendum of 1998, we believe that the function of coordinating the action in a larger territory is for the moment the best solution that could be found to solve problems of a larger territory that the municipality could not do by itself neither in a legal way nor in an efficient one.

Key-Words: intermunicipal entities, municipalities, administrative regions, interadministrative contract, delegation of powers.

## INTRODUÇÃO

Em 2013, entrou em vigor a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece, entre outros temas, o regime jurídico de transferência de competências entre todas as entidades envolvidas: Estado, municípios, freguesias e entidades intermunicipais.

O grande objetivo desta lei, segundo a exposição de motivos da proposta de lei que a concretizou, é o de “(...) introduzir (...) um regime normativo de enquadramento das delegações de competências a operar pelos diversos departamentos governamentais nos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, assim como pelos órgãos dos municípios nos órgãos das freguesias e das entidades intermunicipais”<sup>1</sup>. Para tal, têm de ser criados mecanismos de controlo dos procedimentos que levam à contratualização e estabelecimento de regras relativas à formação, execução e extinção deste tipo de contratos, de forma a “acautelar a efetiva observância dos princípios da igualdade, da não discriminação, da estabilidade, da proteção do interesse público, da continuidade da prestação do serviço público e da necessidade e suficiência dos recursos”<sup>2</sup>.

Neste diploma legal, a questão sobre a qual nos vamos debruçar tem a ver com a delegação de competências dos municípios nas EI, que se encontra prevista nos artigos 128.º e seguintes: será que estamos perante uma delegação de competências em que, ao contrário do que se verifica com as restantes delegações de poderes previstas na lei, tem por base a transferência de poderes para uma entidade que se encontra hierarquicamente acima do delegado?

À primeira vista, esta situação parece tratar-se de uma transferência que parece ir contra a função da delegação de poderes, uma vez que tal pressupõe a existência de uma relação em que se consegue compreender que o órgão delegante tem alguma superioridade em relação ao delegado, nomeadamente porque esta tem por base tanto a relação hierárquica, como a relação órgão principal e auxiliar ou órgão colegial e presidente<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 104/XII, que aprovou a LAL atual. Disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842734d5441304c56684a5353356b62324d3d&fich=pp1104-XII.doc&Inline=true> [consultado pela última vez no dia 27 de março de 2015].

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3ª Edição, Almedina, Coimbra, 2006, pág. 846-847.

Para que possamos averiguar se estamos perante uma verdadeira delegação de poderes, é necessário verificar o enquadramento das EI na organização administrativa autárquica, questionando se estas podem ser vistas como uma forma de instituição de regiões administrativas que pode não ter obedecido aos critérios constitucionais, ou se as mesmas têm de ser vistas como associações de municípios que têm características diferentes das restantes associações, uma vez que são instituídas de acordo com a lei e não de acordo com a vontade dos municípios em causa.

Para além disso, os princípios jurídicos mais importantes no âmbito autárquico têm também de ser levados em conta na nossa análise do problema desta delegação de competências em concreto: a *autonomia local*, a *subsidiariedade*, a *descentralização* e a *desconcentração*. Relativamente a este último, questionaremos se esta delegação é uma verdadeira descentralização de competências para outras entidades, como se encontra referido na lei, ou se estamos perante uma desconcentração, em que a figura da delegação de poderes a concretiza.

É exatamente por este ponto que vai começar a nossa dissertação.

# CAPÍTULO I

## PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO LOCAL E A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

### 1. Princípio da Autonomia Local

Antes de analisarmos o princípio da autonomia local, cumpre analisar o significado de autonomia, na medida em que é a partir dele que conseguimos compreender o significado da expressão “autonomia local”. A palavra “autonomia” tem um sentido polissêmico, que varia consoante o contexto perante o qual nos encontramos, que vai desde a política à filosofia, passando, obviamente, pelo âmbito jurídico<sup>4</sup>.

Para o âmbito que aqui releva, a autonomia tanto pode ser definida como “o poder que alguém dispõe de se dar as próprias normas jurídicas, o poder de autonormação jurídica”<sup>5</sup>, como a “faculdade ou direito de uma população habitante de um território, região, Estado se governar ou reger pelas suas próprias leis, no quadro de uma organização mais vasta”<sup>6</sup>. Destas duas noções, podemos retirar que nos encontramos perante a possibilidade de certas entidades públicas, diferentes do próprio Estado, poderem gerir conforme considerem mais adequado, de acordo com os seus próprios interesses<sup>7</sup>.

Para se poder entender a autonomia local, é necessário concentrarmo-nos na referência a todas as entidades administrativas locais, a partir da CRP e da CEAL, sob pena de o seu conteúdo poder ficar esvaziado<sup>8</sup>, visto que, apesar de a matéria sobre autarquias locais se enquadrar no âmbito do Direito Administrativo, o Direito Constitucional e o Direito Internacional ajudam a compreender o enquadramento das autarquias locais na organização administrativa de um Estado.

---

<sup>4</sup> Sobre a origem e a utilização da palavra “autonomia”, vide MÁRIO EMÍLIO BIGOTTE CHORÃO, “Autonomia”, in *DJAP*, vol. I, Coimbra, 1990, pág. 606 e seguintes; JOSÉ CASALTA NABAIS, “A autonomia local (Alguns aspetos gerais)”, in *BFDUC, sep. Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, vol. I, 1986, pág. 107 e seguintes, *maxime* pág. 110-114.

<sup>5</sup> JOSÉ CASALTA NABAIS, *op. cit.*, pág. 155 e seguintes.

<sup>6</sup> *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências*, vol. I, Braga, 2001, pág. 430.

<sup>7</sup> LUÍS PEREIRA COUTINHO, *As faculdades normativas universitárias no quadro do direito fundamental à autonomia universitária. O caso das universidades públicas*, Almedina, Coimbra, 2004, pág. 197.

<sup>8</sup> FRANCISCO SOSA WAGNER, *Manual de derecho local*, 8ª edição, Thomson Aranzati, 2004, pág. 49 e seguintes, *maxime* pág. 50.

A CEAL refere, no seu artigo 3.º, que se entende por autonomia local “o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”. Desta noção, podemos retirar que as autarquias locais devem ter o direito de regular e gerir os seus interesses públicos, através de meios próprios, e que as mesmas não atuam como agentes de uma autoridade administrativa do Estado, mas apenas tendo por base o interesse das respetivas populações<sup>9</sup>.

Já a CRP também faz referência à autonomia local, na perspetiva de que se trata não só de um princípio ao nível da organização administrativa, mas também ao nível da organização política do Estado de Direito Democrático, dizendo que autarquias locais têm de ser geridas por si próprias, sem que haja qualquer tipo de interferência estatal (artigos 6.º e 235.º CRP), nem a possibilidade de ser retirada da Lei Fundamental numa revisão constitucional, sendo considerado como um dos limites à revisão constitucional (artigo 288.º).

Quanto ao conteúdo, tem havido as mais diversas interpretações na doutrina, tanto portuguesa como estrangeira, mas estas têm tido muitas similitudes entre si, dizendo que o princípio da autonomia local se reconduz, no essencial, ao direito de existência das autarquias locais, à sua organização própria, ao direito de terem competências próprias para prosseguirem os respetivos interesses, ao direito de participação na definição de políticas públicas que afetam os interesses em causa, ao direito de partilha com o Estado das decisões sobre matérias de interesse comum ou ao direito de regulamentarem a aplicação das normas ou planos nacionais, por forma a adaptá-lo às realidades locais, como acontece com a elaboração de planos urbanísticos municipais<sup>10</sup>.

Casalta Nabais acrescenta que esta autonomia tem como pressuposto a existência de núcleos sociais identificáveis em razão do seu território, baseados numa solidariedade de interesses entre os residentes de uma determinada circunscrição que se

---

<sup>9</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pág. 112-117.

<sup>10</sup> JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003, pág. 361-362; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Almedina, Coimbra, 2010, pág. 3 e seguintes, *maxime* pág. 77-104; DIOGO FREITAS DO AMARAL, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3ª Edição, Almedina, Coimbra, 2006, pág. 489-497; JOSEP MIR I BAGO, *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas, Madrid, 1991, pág. 262-289.

impõe à comunidade nacional, de modo a que seja possível a conciliação entre comunidades locais reais com os entes territoriais locais<sup>11</sup>.

Quanto à jurisprudência, é de destacar o facto de terem sido julgados poucos casos no Tribunal Constitucional sobre a autonomia local e de, nos casos que têm sido estudados, poucas vezes ter sido declarado violado este princípio<sup>12</sup>. O próprio Tribunal refere mesmo, em relação à diferenciação e repartição de poderes tributários entre o Estado e as autarquias locais, que “(...) não é desconforme à Constituição conferir à autonomia local valor suficiente para permitir uma diferenciação (...), o que, aliás, decorre da constatação de que qualquer autonomia – relevando para a autonomia local o disposto no artigo 238º n.º 4 da Constituição – radica, afinal, na diferenciação”<sup>13</sup>.

Neste âmbito, parece-nos que o princípio da autonomia local pode ser definido como um princípio que garante que todas as entidades locais têm o poder de atuar diretamente em todos os assuntos que digam respeito aos seus “interesses próprios”<sup>14</sup>, sem que haja qualquer intervenção do Estado central, a não ser quando esteja em causa a legalidade, pois a lei constitui o fundamento para a atuação da Administração pública (artigo 266.º, da CRP).

A liberdade de atuação das autarquias locais não é ilimitada, na medida em que a CRP refere, no artigo 199.º, que compete ao governo, no âmbito da sua função administrativa, “exercer a tutela sobre a administração autónoma”, o que faz com que estejamos perante um princípio que determina que um conjunto de tarefas tenham de ser controladas pelo Estado, para que seja possível o respeito pelos princípios basilares do direito público: o princípio da legalidade e do Estado de Direito Democrático<sup>15</sup>, o qual é exercido através da tutela e igualmente da introdução de limites constitucionais aos poderes que a lei confere às autarquias locais para exercerem as respetivas atribuições, que não podem ser tornadas inúteis.

Também é preciso não esquecer que a vinculação das entidades públicas aos direitos fundamentais limita o âmbito da autonomia local. Este encontra-se presente no artigo 18.º, da CRP, que faz com que se tenha de ter em conta valores constitucionalmente assegurados, como a dignidade da pessoa humana (artigo 1.º).

---

<sup>11</sup> JOSÉ CASALTA NABAIS, *op. cit.*, pág. 184.

<sup>12</sup> ARTUR MAURÍCIO, “A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional”, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pág. 625 e seguintes.

<sup>13</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 711/2006, de 29 de dezembro de 2006 (Carlos Pamplona de Oliveira). Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

<sup>14</sup> *Infra*, Capítulo II.

<sup>15</sup> JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *op. cit.*, pág. 265.

Tendo em conta o já referido, pergunta-se: como se deve enquadrar a delegação de competências de âmbito autárquico na autonomia local?

A transferência de poderes, através de delegação, tem de ser enquadrada como uma forma de concretizar a autonomia local, na medida em que a LAL e a CRP permitem o exercício descentralizado de competências menos burocratizado, desde que estas tenham a liberdade de poder decidir sobre de que modo estas competências estaduais podem ser exercidas, tendo em conta as respetivas condições locais.

A delegação de poderes parte da ideia de que uma entidade administrativa não pode concentrar em si mesma uma pluralidade de competências, fazendo com que outra entidade, que não se encontra diretamente legitimada por lei, exerça uma ou algumas dessas competências, para tornar o órgão mais eficiente. Daí que nos encontremos perante uma situação que ainda concretiza a autonomia local, dispondo sobre o modo como são exercidas as suas próprias competências (artigo 128.º e seguintes da LAL e artigo 111.º da CRP).

A única forma de esta situação limitar a autonomia local seria a de, em vez de ser transferido *o exercício* de competências, se transferisse a *própria competência*, na medida em que, nesse caso, estar-se-ia a diminuir o âmbito de atuação das autarquias locais, onde a própria lei estabelece que a delegação tem que ter em conta a “intangibilidade das atribuições estaduais, autárquicas e intermunicipais” (artigo 124.º da LAL).

Para além disso, a delegação de competências apenas pode ser efetuada se a entidade delegante assim o entender, não sendo imposta por lei, no sentido de este ter que entregar o respetivo poder de forma coativa, na medida em que nos encontramos perante uma forma de distribuição dos poderes administrativos pelas diversas entidades públicas locais.

Carlos Abreu Amorim salienta que, tendo por base o facto de estarmos perante poderes “independentes” das autarquias locais, pode ser afrontado o princípio da autonomia local, porque está em causa um “ganho” realizado por intervenção tipicamente tutelar<sup>16</sup>. A nosso ver, o autor não parece ter razão, contudo, porque, como já dissemos, a delegação de competências é uma possibilidade conferida aos próprios municípios e também porque, como igualmente já mencionou Rui Machete, “nem tudo

---

<sup>16</sup> CARLOS DE ABREU AMORIM, “Áreas Metropolitanas – desconstrução legal de um conceito. Análise das novas entidades da organização administrativa local”, in *Cadernos de Estudos Municipais*, n.º 17/18, Arquivo Distrital de Braga, Universidade do Minho, 2002, pág. 69 e seguintes.

o que se reporta às autarquias locais faz parte” deste princípio<sup>17</sup>, visto que, “existem numerosíssimas normas que por formas mais diversas se referem à intervenção dos municípios em variados procedimentos administrativos, dando-lhes ou retirando-lhes poderes-deveres de intervenção e que obviamente significam soluções, muitas vezes importantes, para os problemas que procuram disciplinar, mas que se encontram numa situação muito marginal em relação à posição das autarquias face ao Poder Central”<sup>18</sup>.

## 2. Princípio da Subsidiariedade<sup>19</sup>

O princípio da subsidiariedade é importante para a análise da problemática a que nos propomos, na medida em que estamos perante uma delegação em que os municípios transferem importantes competências que, à primeira vista, parecem estar enquadrados em entidades que se encontram mais longe dos cidadãos, visto que as EI se situam num âmbito territorial bem maior do que aquele em que se situam as entidades delegantes.

Quanto aos pontos de relação entre a autonomia local e a subsidiariedade, podemos destacar o facto de esta subsistir no âmbito de entidades que possuem autonomia, na medida em que a relação em causa é de não dominação, não controlo e não ingerência, ou seja, insuscetível de controlo administrativo<sup>20</sup>. Consequentemente, a relação que se pode estabelecer entre os dois princípios é a de que o Estado apenas pode intervir quando as entidades de índole inferior não o consigam fazer, ou seja, os poderes têm de ser exercidos pelos entes situados ao nível mais baixo, que é aquele que se encontra mais próximo das respetivas populações<sup>21</sup>.

Apesar destes pontos de contacto do princípio da subsidiariedade com o da autonomia local, a verdade é que estamos perante um enquadramento orientador do

---

<sup>17</sup> RUI MACHETE, “O poder local e o conceito de autonomia institucional”, in *Estudos de Direito Público e Ciência Política*, Fundação Oliveira Martins. Centro de Estudos Administrativos, 1991, pág. 562 e seguintes, *maxime* pág. 570.

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> A CRP, quando faz referência ao princípio da subsidiariedade, tem em conta duas realidades distintas: de um lado, a relação entre a União Europeia e os Estados Membros que a compõem, enquanto expressão de anterioridade e de primariedade destes face àquela, e, do outro, uma relação em que o exercício de atribuições e competências deve incidir nos entes administrativos mais próximos dos cidadãos, por estarem mais próximos dos seus problemas concretos. Sobre o princípio da subsidiariedade no Direito da União Europeia, *vide* FAUSTO DE QUADROS, *O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 1995, pág. 24 e seguintes; PAUL CRAIG/GRÁINNE DE BÚRCA; *EU Law. Text, cases and materials*, 4th Edition, Oxford, 2008, pág. 100 e seguintes, MIGUEL GORJÃO-HENRIQUES, *Direito da União Europeia*, 6º Edição, Almedina, Coimbra, 2010, pág. 383 e seguintes.

<sup>20</sup> MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *O Princípio da Subsidiariedade em Perspetiva Jurídico-Política*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pág. 458.

<sup>21</sup> *Idem*, pág. 32.

estatuto organizativo do Estado que tem um carácter diretivo que não necessita de um regime de proteção e que também serve como critério para avaliar decisões políticas que envolvem a transferência de atribuições e competências para os municípios e para as regiões administrativas<sup>22</sup>.

Para o que nos interessa, os municípios, quando delegam algumas das suas competências para EI, têm como base a existência de um interesse destas últimas entidades para que a delegação se efetive<sup>23</sup>, o que faz com que estejamos perante um modo de repartição de competências, para tornar possível o exercício de atribuições e competências sobre determinadas matérias que são suscetíveis de afetar todos os municípios pertencentes às entidades em análise.

A aplicação do princípio da subsidiariedade não fica, assim, posta em causa, até porque, como iremos ver *infra*, as EI não podem ser vistas como uma entidade local superior, nem mesmo como autarquia local que seja equiparável às regiões administrativas<sup>24</sup>.

Também é necessário ter em conta que a subsidiariedade tem um carácter supletivo que apenas surge para fundamentar certas tarefas que servem para prosseguir um interesse público de carácter absoluto ou de relevo necessariamente geral, ou que os meios ou recursos para a sua realização implicam menores custos e maiores benefícios objetivos<sup>25</sup>, tendo em conta o princípio da autonomia local, e também os princípios da descentralização e da desconcentração, que analisamos seguidamente.

As próprias matérias que podem ser alvo de delegação para as EI, enunciadas na LAL<sup>26</sup>, refletem a subsidiariedade, pela circunstância não só de serem relativas a interesses próprios destas, mas também porque são matérias em que o legislador entende que a atuação de cada um dos municípios pode não ser suficiente para cobrir certas necessidades, dependendo para tal da atuação de um município limítrofe, como se pode constatar ao nível da mobilidade, que tem em vista a ligação entre os municípios através de qualquer meio de transporte.

---

<sup>22</sup> JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *op. cit.*, pág. 103-104.

<sup>23</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, “As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais”, in *QADL*, n.º1, 2014, pág. 21 e seguintes, em especial, pág. 37.

<sup>24</sup> *Infra*, Capítulo II.

<sup>25</sup> CARLOS BLANCO DE MORAIS, “A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento jurídico português”, in *ROA*, n.º 58, vol. II, 1998, pág. 779 e seguintes; Contra este entendimento, MARGARIDA SALEMA D’OLIVEIRA MARTINS, *op. cit.*, pág. 462.

<sup>26</sup> Artigo 128.º, n.º 1 da LAL.

### 3. Princípio da Descentralização e da Desconcentração

No *DJAP*, podemos encontrar como definição de descentralização a situação em que “uma parte, maior ou menor, da função administrativa é autonomamente realizada, não pelo Estado, através dos seus órgãos administrativos, (ou seja, portanto, pelo governo e pelos órgãos dele dependentes), mas por outras pessoas coletivas públicas, através dos seus órgãos, mediante o exercício de poderes próprios”<sup>27</sup>.

Esta definição demonstra que a situação que está em causa é a de o exercício da função administrativa não se encontrar presente numa só entidade administrativa, de forma a permitir que todas as diversas pessoas coletivas públicas possam estar investidas de atribuições e competências legalmente definidas, permitindo, no caso das autarquias locais, aproximar a Administração das suas populações<sup>28</sup>, fazendo com que nos encontremos perante um conceito gradativo, porque a descentralização é compatível com graus distintos de exercício da função administrativa<sup>29</sup>.

Há três pressupostos do princípio da descentralização que é necessário ter em conta: o reconhecimento pelo Estado de coletividades humanas baseadas numa solidariedade de interesses, que faça com que os residentes de uma determinada região ou localidade sejam o substrato adequado à criação da pessoa coletiva territorial, a gestão destes por parte de órgãos eleitos, emanados pelas coletividades e o controlo administrativo exercido pelo Estado sobre estes órgãos descentralizados, que, embora seja de tipo não diretivo, tem em consideração que a direção dos assuntos autárquicos pertence à própria autarquia e não ao Estado<sup>30</sup>.

Tendo por base a definição acima referida e os pressupostos enunciados, a relevância do princípio na análise ao tema que nos propomos abordar está no facto de a possibilidade de uma autarquia local ter a possibilidade de delegar algumas das suas competências em EI poder implicar não só a transferência das competências, mas também de atribuições, pela circunstância de estarmos perante pessoas coletivas de índole diversa, mas que têm o município como elemento comum.

---

<sup>27</sup> AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “Descentralização”, in *DJAP*, vol. III, 1990, Lisboa, pág. 569 e seguintes.

<sup>28</sup> MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, tomo I, 3ª Edição, D. Quixote, Alfragide, 2009, pág. 145-146.

<sup>29</sup> MARIA LÚCIA AMARAL, *A Forma da República. Uma introdução ao estudo do Direito Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pág. 382.

<sup>30</sup> JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Participação e descentralização democratização e neutralidade na Constituição de 76*, Almedina, Coimbra, 1982, pág. 27-33.

O princípio da desconcentração significa a “repartição, pela lei, dos poderes administrativos de decisão entre os vários órgãos subalternos do estado, hierarquicamente ligados entre si, de acordo com um critério espacial ou geográfico, ou de harmonia com um critério funcional, objetivo e técnico”<sup>31</sup>, ou seja, estamos perante um princípio da organização administrativa que exige que todas as competências para a prossecução das atribuições da pessoa coletiva pública sejam repartidas pelos diversos órgãos administrativos<sup>32</sup>.

Pela nossa parte, questionamos se nesta delegação se verifica uma verdadeira descentralização das atividades municipais nas EI, ou se o que acontece é uma simples desconcentração de poderes, na qual os municípios se vão libertando de certos poderes, conferindo-os a outras entidades diversas, que se enquadram no âmbito municipal.

A LAL determina que a delegação de competências entre o Estado e todas as restantes entidades envolvidas acarreta um fenómeno de descentralização, na medida em que esta matéria se encontra regulada no seu Título IV, relativo à “descentralização administrativa”, o que se pode justificar pelo facto de se tratar de uma transferência de atribuições e, também, dos respetivos poderes, para entidades que têm igualmente personalidade jurídica pública, enquanto associações públicas (artigo 63.º, n.º1)<sup>33</sup>.

Mesmo à luz de legislação anterior, Paulo Otero já defendia que, numa delegação intersubjetiva, se estaria não perante uma descentralização propriamente dita, mas uma desconcentração de poderes, porque esta figura jurídica tem como objetivo o descongestionamento da Administração ao nível da repartição de competências pelos diversos órgãos e também porque o órgão delegado recebe uma função dupla, assumindo-se não só como órgão da pessoa coletiva em que se encontra integrado, mas também como órgão indireto ou secundário da pessoa que engloba o delegante<sup>34</sup>.

João Pacheco de Amorim, mais especificamente quanto à delegação de competências dos municípios nas áreas metropolitanas, sustenta que nos encontramos perante uma desconcentração de poderes, devido ao facto de a atuação destas últimas ter por base a coordenação de investimentos municipais de relevo intermunicipal ou metropolitano, em que as atribuições continuam a pertencer aos municípios e também pelo facto de ser necessário um ato ou um contrato, para que seja possível o

---

<sup>31</sup> AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “Desconcentração”, *loc. cit.*, pág. 577 e seguintes.

<sup>32</sup> MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, pág. 149.

<sup>33</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, *op. cit.*, pág. 26.

<sup>34</sup> PAULO OTERO, *A competência delegada no Direito Administrativo Português*, AAFDL, Lisboa, 1987, pág. 100-108.

desempenho das tarefas em causa, o que faz com que se verifique não uma transferência de atribuições, mas somente uma transferência de competências, o que justifica a abordagem legal como uma delegação de competências e não uma delegação de atribuições<sup>35</sup>.

Para além da própria lei, António Cândido de Oliveira também refere que se tem de chamar a atenção para o facto de a delegação de competências não ter nada a ver com a “delegação de poderes”, prevista no CPA, porque esta tem em vista agilizar o funcionamento da administração pública, evitando que um determinado órgão possua um vasto conjunto de tarefas, ao contrário da nova lei autárquica, que prevê a passagem de atribuições do Estado e dos municípios para outras entidades<sup>36</sup>.

Na nossa opinião, há que primeiro distinguir duas formas de desconcentração de competências: a desconcentração horizontal, que tem por base uma divisão de tarefas entre os vários órgãos, a partir de um critério funcional ou territorial, e a desconcentração vertical, que se verifica em relação à devolução de competências a órgãos que sejam hierarquicamente inferiores.<sup>37</sup>

Nesta distinção, vemos que a desconcentração horizontal é aquela que mais se adequa à delegação em análise, porque estamos perante a possibilidade de os municípios poderem organizar e coordenar as respetivas tarefas, através de uma forma que abarque entes locais mais abrangentes do que aquilo que o território do município permitiria.

Também o facto de estarmos perante uma delegação que exige a celebração de um contrato interadministrativo<sup>38</sup>, uma forma específica de cooperação entre os diversos membros da Administração pública, faz com que não se verifique aqui uma situação de hierarquia entre as entidades em causa.

A LAL mostra-se incoerente para conseguirmos determinar se estamos perante uma forma de descentralização ou de desconcentração, na medida em que, por um lado, como vimos, enquadra a delegação de competências no capítulo relativo à “Descentralização”, por outro, considera as EI como entidades com personalidade

---

<sup>35</sup> JOÃO PACHECO DE AMORIM, “O novo regime das associações de municípios e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto”, in *Centenário do nascimento do Prof. Doutor Paulo Cunha – Estudos em Homenagem*, Almedina, Coimbra, 2012, pág. 427 e seguintes (*maxime* 448-449).

<sup>36</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pág. 230-231.

<sup>37</sup> VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, pág. 157-158.

<sup>38</sup> *Infra*, Capítulo III.

jurídica própria, e, além disso, manda igualmente aplicar o CPA à delegação em causa, que denomina “delegação de competências” e não “delegação de atribuições”.

O critério da personalidade jurídica destes entes locais também não pode servir como a única razão para falarmos da existência de uma descentralização, devido ao facto de não poder constituir-se num único critério, não só porque a descentralização implica a existência de graus, que culmina na autonomia dos respetivos entes<sup>39</sup>, mas também porque, quando se abordam as EI, ainda se considera que estamos perante um âmbito municipal e não perante entidades que são completamente distintas dos municípios, como se verifica com as restantes autarquias locais.

Assim, o que está em causa na delegação de competências dos municípios para as EI é o facto de não se verificarem alterações em sede de atribuições e competências, mas uma atuação destas últimas, na qualidade de órgãos indiretos ou secundários dos próprios municípios<sup>40</sup>, o que faz com que, a nosso ver, nos encontremos perante uma desconcentração de poderes e não uma descentralização.

Esta situação de desconcentração verifica-se também porque está em causa uma forma específica de os municípios se poderem organizar, já que faz com que estes possam determinar a existência de matérias que conseguem ser geridas por entidades que abarcam um território bem mais amplo que o do município.

A delegação tem sido entendida como uma forma de repartição da capacidade de decisão determinada pela própria vontade da organização em causa<sup>41</sup> e a grande crítica que pode ser feita às EI é a de que lhes faltam poderes decisórios, sobretudo em matérias relevantes, como o ordenamento do território, urbanismo, ambiente e investimentos públicos<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, pág. 878.

<sup>40</sup> JOÃO PACHECO DE AMORIM, *op. cit.*, pág. 450-451.

<sup>41</sup> JOÃO CAUPERS, *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*, Aquitas Editorial Notícias, Lisboa, 1994, pág. 229 e seguintes.

<sup>42</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, “A regionalização em Portugal continental: regionalização sem regiões administrativas?”, in *RLJ*, n.º 3988, ano 144, 2014, pág. 3 e seguintes, *maxime* pág. 12.

## Capítulo II

### AS ENTIDADE INTERMUNICIPAIS

#### 1. Conceito de Autarquias Locais

Neste capítulo, analisaremos as EI no quadro da organização administrativa portuguesa. Para a nossa dissertação, este enquadramento é relevante porque, ao fazê-lo, poderemos compreender melhor a forma e o tipo de relação estabelecida entre estas e os municípios, no âmbito da delegação de competências.

Antes de analisarmos o conceito de autarquia local, cumpre examinar o conceito de autarquia, que começou por ser “a capacidade que um ente público possui, face ao Estado, de administrar por si mesmo os seus próprios interesses” e que ultimamente tem sido enquadrado como uma faculdade de exercer poderes de autoridade administrativa equiparados aos do Estado, podendo haver a divisão entre “autarquias territoriais” e “autarquias institucionais”, consoante as mesmas tenham um substrato pessoal que corresponda a interesses específicos ou não<sup>43</sup>.

Tendo em conta este conceito, cumpre agora ver se as EI podem ser qualificadas como autarquias locais, de forma a tentar compreender qual a relação que estabelecem com os municípios: se uma relação entre duas autarquias locais completamente distintas, em que uma delas se sobrepõe a outra, ou se estão em causa relações entre entidades pertencentes à mesma autarquia local, como acontece com as associações de autarquias locais.

A CRP contém, no seu artigo 235.º, n.º 3, uma definição de autarquias locais: “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

Desta noção, a doutrina tem retirado alguns elementos que permitem distinguir as entidades em questão das restantes pessoas coletivas territoriais. Esse número de elementos tem variado consoante o pensamento dos autores que se têm debruçado sobre a matéria<sup>44</sup>. Pela nossa parte e tendo por base a definição constitucional, encontramos os seguintes elementos distintivos: população, território, interesses próprios e um poder público autónomo.

---

<sup>43</sup> VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, pág. 67-69 e 94-99.

<sup>44</sup> JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Almedina, Coimbra, 2010, págs. 11-299, *maxime* pág. 110.

Quanto ao primeiro, estamos perante um elemento essencial ao conceito de autarquia local, na medida em que a razão de ser das autarquias está no facto de estas prosseguirem interesses que têm como destinatária a população aí residente<sup>45</sup>, ou seja, estamos perante “o substrato humano da autarquia local”<sup>46</sup>, que faz com que seja possível definir quais são os interesses que esta deve prosseguir.

Quanto ao segundo, dizia António Francisco de Sousa que “a sua origem [das autarquias locais], razão de ser, função e metas começam e acabam na área geográfica da respetiva circunscrição territorial”<sup>47</sup>, ou seja, trata-se do elemento que permite a identificação da autarquia, a definição da população respetiva e também a delimitação das atribuições e competências em razão do lugar determinado por lei<sup>48</sup>.

Como bem refere Vieira de Andrade, este elemento é importante para definir os interesses próprios em causa<sup>49</sup>, não só porque é um fundamento para a reserva normativa autárquica presente no artigo 241.º da CRP<sup>50</sup>, mas também porque todo o território do Estado se encontra distribuído por territórios autárquicos<sup>51</sup>.

Quanto ao terceiro elemento, estamos perante uma componente indispensável do conceito de autarquia local, na medida em que só há a consciência de que estamos perante uma entidade autárquica, quando esta tem como tarefa a satisfação de interesses que decorrem da vida em comunidade, em que surgem problemas e aspirações comuns às várias pessoas coletivas em causa, que ligam os respetivos habitantes à circunscrição territorial. Por outras palavras, estamos perante interesses específicos de uma comunidade, determinados “pela condição específica de uma certa parcela do território”<sup>52</sup>, diversos dos interesses nacionais do Estado, que têm por base os interesses de todos os cidadãos<sup>53</sup>.

---

<sup>45</sup> MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pág. 22.

<sup>46</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2006, pág. 483.

<sup>47</sup> ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Lisboa, 1992, pág. 16.

<sup>48</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, pág. 482-483; MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *op. cit.*, pág. 21-22; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pág. 130.

<sup>49</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei”, in *BFDUC, sep. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, vol. I, 1984, pág. 1 e seguintes, máxime pág. 23.

<sup>50</sup> JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *op. cit.*, pág. 122.

<sup>51</sup> *Idem*, pág. 122.

<sup>52</sup> *Idem*, pág. 126.

<sup>53</sup> *Idem*, pág. 128.

Em relação aos órgãos representativos, este elemento também é essencial, na medida em que só nos encontramos perante uma autarquia local quando os órgãos são escolhidos pela população que vive numa determinada porção do território, através de sufrágio direto e universal, nomeadamente o órgão dotado de poderes deliberativos, e também porque se permite que o Estado central tenha somente o poder de controlo, mas de forma muito limitada, o que implica a existência de uma regra de devida cooperação entre as diversas entidades.

Contudo, apesar de serem estes os elementos a ter em conta para a existência de uma autarquia local, temos que ter em consideração que a CRP estabelece um princípio de tipicidade, que implica que somente quando tomam uma das três formas previstas na Lei Fundamental – município, freguesia e regiões administrativas - se pode estar perante uma autarquia local<sup>54</sup>.

Destas três autarquias locais, cumpre-nos falar de duas, pelo facto de estarmos perante a situação de uma delas ser o órgão delegante na delegação de competências em análise (o município) e o delegado que, apesar de não se encontrar no elenco de autarquias *supra* referido, pode ter condições para que possa ser um nível de administração local com uma feição supramunicipal, como já tem sido dito por alguma doutrina<sup>55</sup>.

As entidades administrativas em causa não têm entre si qualquer relação hierárquica, embora a própria Constituição não estabeleça uma igual dignidade constitucional entre todas as autarquias locais, visto que, não só reconhece de forma explícita a existência de “autarquias de grau superior”, como também quer a Constituição quer as leis administrativas dão um grande destaque aos municípios, no confronto com outros entes autárquicos, nomeadamente através do facto de estar reservado ao município a delegação de competências noutros entes locais<sup>56</sup>, o que faz com que se possa dizer que o verdadeiro poder local é o poder municipal<sup>57</sup>.

As EI colocam ainda a questão de saber se estaremos perante uma forma de “regiões administrativas”. Apesar de estas estarem previstas constitucionalmente, não foram alvo de concretização legislativa, por tal estar dependente de um referendo

---

<sup>54</sup> Artigo 236.º, n.º1 da Constituição da República Portuguesa.

<sup>55</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, “As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais”, in *QADL*, n.º 1, 2014, pág. 21 e seguintes, *maxime* pág. 22.

<sup>56</sup> JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *op. cit.*, pág. 141-142.

<sup>57</sup> JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pág. 758.

nacional de aprovação<sup>58</sup>. A questão coloca-se na medida em que as EI não só abarcam um âmbito territorial que abrange um grande número de municípios, como também os seus órgãos têm um leque muito maior de poderes e de atribuições do que tinham as AM e as CIM, na legislação anterior, como abordaremos no ponto seguinte.

Assim estas entidades devem ser analisadas tendo em conta duas perspetivas: ou estamos perante aquilo a que Fernando Alves Correia chama de “regionalização sem regiões administrativas”<sup>59</sup>, ou seja de entidades que dividem o território em regiões, sem as características legais e constitucionais das regiões administrativas, ou se nos encontramos somente perante uma forma de cooperação dos municípios, para prosseguirem interesses públicos municipais comuns, levando ao seu enquadramento no âmbito das associações de municípios.

Após termos visto os elementos essenciais para a existência de uma autarquia local, é chegado o momento de averiguar se a entidade delegada, na relação administrativa em estudo, cumpre ou não os requisitos, não só no contexto da lei atual, mas também no da sua história e tendo em conta a análise de alguns ordenamentos jurídicos estrangeiros.

## **2. As Entidades Intermunicipais**

A LAL tem um capítulo que trata especificamente das EI, referindo, no artigo 63.º, que “são entidades intermunicipais as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais”, enquadrando-as no âmbito das associações de municípios.

Embora a própria lei considere estas entidades intermunicipais como associações de municípios, a verdade é que um grande número de competências e de atribuições lhes tem sido conferido, indo muito para além da simples cooperação e coordenação entre municípios, como é o caso da participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, no âmbito do QREN<sup>60</sup>, ou da aprovação dos chamados “planos intermunicipais/metropolitanos”, se forem considerados como equivalentes aos “planos regionais”.

---

<sup>58</sup> Artigo 256.º, n.º 1, da CRP.

<sup>59</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, “A regionalização em Portugal Continental: Uma «regionalização sem regiões administrativas»”, in *RLJ*, 2014, n.º 3988, pág. 3 e seguintes.

<sup>60</sup> LICÍNIO LOPES, “O regime das Comunidades Intermunicipais: mais um caso exemplar de degradação da autonomia municipal”, in *RDPR*, n.º 2, 2009, pág. 9 e seguintes.

Também o facto de a lei determinar mesmo a existência de “interesses próprios das respetivas populações”<sup>61</sup> - característica determinante como acima referimos para a existência de uma autarquia local - faz com que tenhamos de analisar se estes entes locais podem ser vistos como autarquia local.

Para uma melhor análise destas entidades, mais importante do que falar em geral das EI, é abordar as duas entidades que englobam esta figura jurídica, para depois questionarmos se, apesar da sua não qualificação legal como autarquias locais, pode haver, ainda assim, indícios de que se trata de uma verdadeira autarquia local e, se assim for, questionar se a delegação de competências será de uma autarquia de nível inferior para uma de nível superior, o que abarcaria um fenómeno estranho, na medida em que, por detrás da delegação de competências, está uma atuação que se encontra dependente de outra parte.

### 3. Áreas Metropolitanas

A figura das áreas metropolitanas tem sido alvo de grandes divergências, na medida em que há uma referência constitucional que, por um lado, permite enquadrá-las como autarquias locais, quando a CRP determina que “nas grandes áreas urbanas (...), a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica” (art. 236.º, n.º3), e, por outro, temos as sucessivas leis, que foram surgindo desde 1991<sup>62</sup>, que sempre as qualificaram como associações de municípios.

Esta preocupação com as áreas metropolitanas deve-se ao crescimento, ao longo dos tempos, das atribuições dos municípios e respetiva descentralização, à exiguidade dos municípios, em relação aos serviços que estes têm de desenvolver, que levam a que o seu âmbito de atuação possa ter de ser mais abrangente, à crescente densidade populacional nestes territórios, à escassez de meios financeiros e técnicos e à consciência de que há certos problemas que têm de ser resolvidos através da interdependência<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Artigo 128.º da LAL.

<sup>62</sup> Ano da primeira lei sobre as áreas metropolitanas

<sup>63</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, “Alguns problemas jurídico-administrativos das áreas metropolitanas”, in Espaço *Imperfeito. Área Metropolitana do Porto. As questões do presente e do futuro*, 1989, pág. 215 e seguintes.

Para resolver todos os problemas das AM na organização administrativa, têm sido testadas várias hipóteses, que vão desde a criação de um sistema de anexação dos municípios mais pequenos, por parte dos municípios maiores, até à criação de uma autarquia supramunicipal, que abarca a grande cidade e os respetivos arredores, passando pela criação de uma associação obrigatória de municípios, que tem por objetivo a cooperação entre estes para a resolução de problemas comuns<sup>64</sup>.

A preocupação com a problemática em causa não é uma novidade da atual Constituição, visto que o anterior Código Administrativo 1936-1940<sup>65</sup> já previa uma forma específica de organização das grandes cidades com os respetivos municípios limítrofes: a federação obrigatória de municípios, sem que tivesse a denominação de área metropolitana, mas sim de “federação municipal”, que tanto podia ser de Lisboa, como do Porto<sup>66</sup>. Almeida Langhans chegou mesmo a propor a criação de uma grande autarquia local em Lisboa<sup>67</sup>.

Quinze anos após a entrada em vigor da CRP de 1976, surgiu a primeira lei que aborda a questão das áreas metropolitanas: a Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, que as definia como “pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial que visam a prossecução de interesses próprios” (artigo 2.º), mas a sua criação em concreto apenas estava dependente da iniciativa dos próprios municípios, desde que fosse aprovada por dois terços destes e que os mesmos representassem a maioria da população<sup>68</sup>.

Depois de a doutrina considerar como insuficiente este modo de estabelecer a cooperação e a coordenação entre os poderes estatal e municipal<sup>69</sup>, surge a Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, que trouxe consigo uma autêntica revolução, não só pelo facto de ter dividido as áreas metropolitanas em dois tipos - as Grandes Áreas Metropolitanas e as Comunidades Urbanas, consoante abarquem um grande ou pequeno de municípios - mas também porque as enquadró definitivamente no âmbito associativo dos municípios, ao defini-las como “pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de

---

<sup>64</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, pág. 616 e seguintes.

<sup>65</sup> Artigo 188.º a 195.º, do Código Administrativo de 1936-40.

<sup>66</sup> MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 10ª Edição, 1973, Coimbra Editora, pág. 337-345.

<sup>67</sup> FRANZ-PAUL ALMEIDA LANGHANS, “A Instituição Administrativa de Lisboa Maior”, in *O Direito*, n.º 80, 1948, pág. 179 e seguintes.

<sup>68</sup> VITAL MOREIRA, “Associações Intermunicipais e Áreas Metropolitanas”, in *DREL*, n.º 0, 2007, pág. 5 e seguintes (em especial, pág. 15-18).

<sup>69</sup> FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Breve referencia a la politica de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en Portugal”, *GAPP*, n.º 24, 2002, pág. 59 e seguintes.

âmbito territorial que visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram” (artigo 2.º).

Carlos Abreu Amorim critica o conceito de área metropolitana apresentado por esta lei, que se afasta do seu conceito tradicional, visto que trata a área metropolitana como um qualquer espaço territorial que preencha os requisitos mínimos determinados pela lei, e que tem como fim a “agrupação legal dos interesses” de todos os municípios que se encontram aqui envolvidos, determinando o seu denominador comum, em vez de ter em conta o facto de se tratar de um espaço urbano densamente povoado, com problemas que necessitam uma resolução conjunta<sup>70</sup>.

Em 2008, surge a Lei n.º 46/2008, de 27 de setembro, que volta a cingir as AM a Lisboa e Porto, mas determinando que as suas decisões prevalecem face às dos municípios que as compõem, no exercício tanto das funções atribuídas por lei, como daquelas que tiverem sido atribuídas nos respetivos estatutos, já que o artigo 8.º desta lei estipulava que “as deliberações dos órgãos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto vinculam os municípios que as integram, não carecendo de ratificação dos órgãos respetivos desde que a competência para tal esteja estatutária ou legalmente prevista”.

Quanto à natureza jurídica, a lei mencionava que se tratava de “uma forma específica de associação dos municípios”, que tinha como base as unidades territoriais da Grande Lisboa, Península de Setúbal (Lisboa), Grande Porto e Entre Douro e Vouga (Porto)<sup>71</sup>.

A atual lei que regula as áreas metropolitanas tem a vantagem de se situar dentro da lei das autarquias locais, ao contrário do que acontecia com as leis referidas anteriormente. Todavia, deixou de definir expressamente esta pessoa coletiva pública, dizendo somente que se trata de uma associação pública de autarquias locais, ao lado tanto das CIM, como das associações de freguesias e de municípios de fins específicos, que contudo não se encontram no mesmo patamar associativo<sup>72</sup>, pelo facto de se tratarem de associações de municípios que são de constituição obrigatória, pelos municípios e que se encontram referidos no anexo II da lei em causa.

---

<sup>70</sup> CARLOS DE ABREU AMORIM, “Áreas Metropolitanas – desconstrução legal de um conceito (Análise das novas entidades da organização administrativa local”, in *Cadernos de Estudos Municipais*, n.º 17/18, Arquivo Distrital de Braga, Universidade do Minho, 2002, pág. 69-101.

<sup>71</sup> JOÃO PACHECO DE AMORIM, “Os novos regimes jurídicos das associações de municípios e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto”, in *Centenário do nascimento do Prof. Doutor Paulo Cunha – Estudos em Homenagem*, Almedina, Coimbra, 2012, pág. 421 e seguintes, *maxime* pág. 427.

<sup>72</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pág. 357.

Deste resumo simplista, podemos retirar que estas entidades administrativas de nível territorial sempre tiveram a natureza de associações públicas de municípios, sem que o legislador quisesse aproveitar a oportunidade deixada em aberto pela própria Constituição de as poder transformar em verdadeiras autarquias locais. Tal verifica-se não só porque a lei faz referência a associações de municípios, mas também por não se especificar a distinção entre a entidade em concreto e os municípios que a integram.

Neste ponto, podemos constatar que as AM não podem ser enquadradas no âmbito das regiões administrativas, na medida em que estas entidades têm um âmbito intermunicipal que tem em vista a cooperação, para que seja possível ultrapassar as limitações em que se encontram os municípios mais isolados, no desempenho de certas tarefas que são vistas como municipais, ou para potenciar um exercício comum de competências municipais, através de parcerias institucionalizadas<sup>73</sup>.

Como vimos supra, há que analisar se estes entes locais têm as características necessárias para serem consideradas como autarquia local.

Em relação ao elemento territorial, é nítida a sua presença, quando a atual lei determina que “as áreas metropolitanas são as indicadas no anexo II e assumem as designações dele constantes”<sup>74</sup>. Também quanto ao elemento populacional, não se configuram grandes dúvidas, visto este constituir o conjunto de residentes nos municípios integrados nas AM.

No que concerne aos interesses próprios, elemento basilar da qualificação de entidades como autarquias locais, podemos constatar que, por trás da criação destas entidades, estão situações que são específicas das relações que se estabelecem entre as grandes cidades e as suas áreas limítrofes, nomeadamente devido ao facto de existir um grande fluxo diário, em que a residência se situa na periferia e o local de trabalho no centro urbano, o que obriga a uma gestão coordenada e cooperante entre os municípios em causa, sobretudo em relação a transportes ou habitação, diversa daquela que se verifica no âmbito municipal.

Contudo, o grande problema está no poder político autónomo das respetivas populações, pelo facto de não estarmos perante entidades cujos órgãos são eleitos pelas

---

<sup>73</sup> VITAL MOREIRA, *op. cit.*, pág. 18-19.

<sup>74</sup> O anexo II à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, refere que pertencem à AM de Lisboa os municípios de Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira e à AM do Porto os municípios de Arouca, Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Paredes, Porto, Póvoa de Varzim, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, S. João da Madeira, Trofa, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

próprias populações, através de sufrágio direto, universal e secreto, e a CRP determinar expressamente que “a assembleia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema de representação proporcional” (artigo 239.º, n.º2), o que tem sido entendido como a obrigação de que os seus órgãos têm de ser escolhidos através de eleições gerais, nem que seja somente a assembleia deliberativa.

Na análise ao artigo 239.º da Constituição, há que estudar com cuidado a expressão “órgãos representativos”, porque não tem sido utilizada com um rigoroso significado técnico-jurídico e também porque, para a Lei Fundamental, a entidade representada em causa é a autarquia e não as respetivas populações<sup>75</sup>.

Pedro Gonçalves parte do pressuposto de que os órgãos que compõem a AM – o conselho metropolitano e a comissão executiva metropolitana – são os órgãos representativos das áreas metropolitanas<sup>76</sup>, por ser, na nossa opinião, uma forma de dizer que os seus órgãos representam os interesses da comunidade metropolitana, apesar de não serem eleitos através de sufrágio direto, universal e secreto, mas sim através de sufrágio indireto<sup>77</sup>, porque o Conselho metropolitano é composto por todos os presidentes dos municípios que compõem esta pessoa coletiva pública (artigo 69.º, n.º2, da LAL) e também porque a Comissão Executiva Metropolitana é submetida a votação nas assembleias municipais (artigo 74.º, n.º1 da LAL).

Assim, podemos ver que as AM não podem ser consideradas como autarquias locais, devido à consagração constitucional do princípio da tipicidade de autarquias locais, apesar de a sua atividade ser enquadrável na noção que a Constituição dá de autarquia local e de esta não impedir que o legislador opte por recorrer à qualificação das EI em causa.

Quanto ao que se verifica no direito estrangeiro<sup>78</sup>, as AM tanto têm sido qualificadas como “ente local de segundo grau” formado por uma união de municípios diferentes das províncias e das restantes autarquias locais<sup>79</sup>, como um dos elementos

---

<sup>75</sup> JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pág. 471.

<sup>76</sup> PEDRO GONÇALVES, *op. cit.*, pág. 40.

<sup>77</sup> Artigos 69.º, n.º2 e 74.º, n.º1, da LAL.

<sup>78</sup> Nesta dissertação, analisamos apenas os ordenamentos jurídicos espanhol e italiano, pela manifesta falta de tempo para analisar outros como o francês, e também porque a perspetiva que pretendemos mostrar é a de exemplificar o modo como funcionam as AM em ordenamentos jurídicos diversos do nosso, sem querer fazer uma perspetiva de direito comparado.

<sup>79</sup> No direito espanhol, *vide* FRANCESC LLISSET BORRELL, *Manual de derecho local*, 3ª edição, Madrid, 2001, pág. 247 e seguintes; FRANCISCO SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, 8ª edição, Thomson-Arazadi, 2004, pág. 135 e seguintes. FRANCISCO TOSCANO GIL, “El área

que compõem um determinado Estado, mas que só muito recentemente teve concretização legislativa, referindo que são entes territoriais com fins de caráter geral, que têm como atribuições o desenvolvimento estratégico do território, promoção e gestão integrada de serviços, redes de telecomunicações e infraestruturas<sup>80</sup>.

#### **4. Comunidades Intermunicipais**

Para além das AM, também integram as EI as comunidades intermunicipais que, ao contrário das áreas metropolitanas, não são de constituição obrigatória, porque é possível a qualquer município que aqui esteja integrado, abandoná-la<sup>81</sup>, mas encontram-se definidos, no anexo II da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, os municípios que fazem parte de cada CIM.

Desde que estes entes foram criados, em 2003, até à primeira versão da atual lei autárquica, tem sido analisado o âmbito desta pessoa coletiva territorial, na organização administrativa portuguesa, à luz daquilo que se encontra preceituado na Constituição, visto ela constituir muito mais que uma simples associação de municípios, na medida em que sempre teve em vista fins que são de âmbito generalista e não específico, como acontece com as associações de municípios.

Na lei que instituiu as CIM, autores como Diogo Freitas do Amaral ou Jorge Miranda e Rui Medeiros entenderam que se tratava de instituições que estavam fora do âmbito constitucional, na medida em que, para além de terem tido atribuições de fins gerais, tiveram um poder regulamentar, o que fazia com que se equiparassem a autarquias locais. Tal raciocínio fazia com que estes autores as considerassem como inconstitucionais, porque, ao serem vistas como autarquia local, estariam a violar o

---

metropolitana en el ordenamiento jurídico español”, in *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2011, pág. 112 e seguintes.

<sup>80</sup> No direito italiano, vide MICHELA GIACHETTI FANTINI, “le città Metropolitane nella nuova legge di delegazione sul c.d. federalismo fiscale”, 2010, Trecanni. Disponível em [http://www.treccani.it/export/sites/default/magazine/diritto/approfondimenti/pdf/3\\_giachettifantini\\_fesderalismo\\_fiscale.pdf](http://www.treccani.it/export/sites/default/magazine/diritto/approfondimenti/pdf/3_giachettifantini_fesderalismo_fiscale.pdf) [Consultado em 27 de março de 2015]; GIUSEPPE FRANCO FERRARI, “Ciudad Metropolitana: la experiencia italiana”, trad. Manuela Canal, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 10, 2013, pág. 45 e seguintes; CARLO DEODATO, “La città metropolitane: storia, ordinamento e prospettive”, 2013, Dipartimento Funzione Pubblica. Disponível em <http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1057120/deodato%20citt%C3%A0%20metropolitane%20con%20note.pdf> [Consultado em 27 de março de 2015], GIUSEPPE PALMA, “Il decentramento amministrativo nelle aree metropolitane”, in *Autonomia Locale in trasformazione*, CEDAM, Pádua, 1989, pág. 167-188 (*maxime* pág. 169).

<sup>81</sup> Artigo 65.º, n.º 1 da LAL.

princípio da tipicidade que exige que as autarquias tomem a forma de município, freguesia ou de região administrativa e só estas possam ter poder regulamentar<sup>82</sup>.

Na primeira versão da atual lei sobre as autarquias locais, o Presidente da República colocou ao Tribunal Constitucional<sup>83</sup> a questão de saber se as CIM violavam ou não o princípio da tipicidade constitucional das autarquias locais, já que parecem ter elementos que as enquadram como autarquias locais atípicas. No acórdão n.º 296/2013, este tribunal sustentou que: “as comunidades intermunicipais caracterizam-se como pessoas coletivas públicas de população e território, de tipo supramunicipal, que são criadas pela lei, dotadas de atribuições genéricas e de fins múltiplos. As comunidades intermunicipais possuem competências alargadas ao nível da administração autónoma, aí se incluindo poderes genéricos de emissão de regulamentos administrativos com eficácia externa, serviços administrativos, pessoal e património próprios e autonomia financeira, prosseguindo interesses próprios – tudo em paralelo com o regime das autarquias locais”<sup>84</sup>.

Desta forma, é inevitável concluir que “as comunidades intermunicipais criadas pelo NRJAL constituem uma nova forma de organização administrativa territorial local: uma autarquia local atípica, que é imposta pelo Estado e reveste um grau superior”<sup>85</sup>, o que não é permitido pela Constituição, nem sequer se pode incluir no âmbito da exceção do artigo 236.º, n.º3, porque está apenas reservada para “as grandes áreas urbanas e as ilhas”, e as CIM abrangem todo o território continental.

A instituição da figura das comunidades intermunicipais, nestes moldes, não poderia levar à sua qualificação como associações de municípios, devido ao facto de serem entidades legalmente instituídas, o que torna irrelevante a determinação de criar esta entidade, por parte dos órgãos municipais.

De realçar também o voto de vencido do juiz Pedro Machete, quando se refere às CIM, dizendo que “são autarquias locais, e que as mesmas comunidades, apesar de estrutural e funcionalmente se reconduzirem à autarquia local supramunicipal constitucionalmente prevista - a região administrativa, não respeitam o tipo constitucional correspondente. Se assim não fosse, ou, sendo-o, se as mesmas comunidades se reconduzissem a alguma das formas de organização territorial

---

<sup>82</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, pág. 632 e 633; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *op. cit.* pág. 528.

<sup>83</sup> Em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade.

<sup>84</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 19-06-2013 (Maria de Fátima Mata-Mouros). Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

<sup>85</sup> *Idem*.

autárquica constitucionalmente admitidas (incluindo, portanto, as regiões administrativas) respeitando os respetivos requisitos, o princípio da tipicidade não seria violado”<sup>86</sup>.

Pedro Gonçalves integra as CIM no quadro da organização administrativa autárquica portuguesa como “associações públicas de administração autónoma territorial”, não só por serem organismos que congregam entidades pertencentes à administração autónoma territorial (os municípios), mas também por serem governadas por órgãos eleitos municipalmente (assembleia intermunicipal) ou compostos pelos titulares dos órgãos executivos dos municípios (conselho intermunicipal)<sup>87</sup>.

António Cândido de Oliveira considera que, para além de estarmos perante uma figura que foi criada de um modo estranho, porque mistura associações de fins gerais com associações de fins específicos, tem um enquadramento legal peculiar, visto que, primeiramente, no artigo 63.º, n.º1, é referido que podem ser instituídas “associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respetivas atribuições”, e, de seguida, se incluem na designação em causa as associações de freguesias e as associações de municípios de fins específicos. Apesar disso, o autor refere que tal tem como intenção a evocação da natureza associativa das entidades em causa<sup>88</sup>.

Pela nossa parte, temos que distinguir duas situações originadas pela relação que estas CIM estabelecem com as autarquias locais expressamente previstas pela CRP e também com o Estado. De um lado, temos a situação de *intermunicipalidade*, em que os municípios atuam como forma de cooperação entre si, para o exercício em comum das suas competências, de forma a superar as limitações daqueles que se encontrem mais isolados e, do outro<sup>89</sup>, temos a *supramunicipalidade*, que consiste na procura de uma entidade administrativa que se situe a meio caminho entre o Estado e as autarquias locais, isto é, uma entidade que não seja Estado, mas que tenha uma posição superior à dos municípios.

Na LAL, estamos perante as duas situações, tendo em conta não só as atribuições e as competências das CIM, mas também a delegação de competências dos municípios para com estas (e, por maioria de razão, das AM), porque, por um lado, vemos que as atribuições têm em vista ações como a articulação de investimentos

---

<sup>86</sup> Voto de vencido do juiz Pedro Machete ao acórdão n.º 296/2013.

<sup>87</sup> PEDRO GONÇALVES, *op. cit.*, pág. 38-40.

<sup>88</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pág. 300-305.

<sup>89</sup> VITAL MOREIRA, “Associação intermunicipal e áreas metropolitanas”, in *DREL*, n.º0, 2007, pág. 5 e seguintes, *maxime* 18-19.

municipais de cariz intermunicipal ou de certos serviços municipais ou da administração central nas matérias referidas no n.º 2, do artigo 81.º da LAL, e, por outro, há matérias das atribuições que exigem uma forma supramunicipal, como sucede com o planeamento das atuações de certas entidades públicas ou a participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional.

As competências em causa podem demonstrar que se está a ir muito para além da simples coordenação e cooperação intermunicipal “para realizar tarefas de interesse comum”<sup>90</sup>, na medida em que estamos perante entidades que têm um interesse próprio, distinto do município, ou seja, uma nova entidade que se distingue do conjunto de municípios que a integram, denotando ainda que se lhes sobrepõe, em matérias que têm de ser exercidas conjuntamente.

Todavia, esta entidade tem que ser vista como uma associação de municípios que tem por base o elemento territorial, segundo o referido no anexo II, e também porque estas pessoas coletivas, mais do que terem por base a criação de uma nova pessoa coletiva distinta dos municípios, têm por base a criação de uma forma que enquadra os municípios muito para além do que é o próprio território em que cada um destes se encontra.

##### **5. Enquadramento das entidades intermunicipais na delegação de competências dos municípios**

Em relação à delegação de competências, sem nos alongarmos, para já, no seu regime, vemos que as EI têm de ser enquadradas como um meio intermunicipal e não supramunicipal, tendo em conta as matérias que, por um lado, a lei estipula estarem em causa, matérias que correspondem a “interesses próprios das populações das entidades intermunicipais”, e, porque são igualmente especificados os âmbitos especiais desses interesses (artigo 128.º), o que faz com que estejamos perante uma forma de os municípios poderem exercer atividades em conjunto, enquanto municípios e não enquanto entidades de outra natureza, abrangendo um âmbito territorial maior do que o dos municípios.

---

<sup>90</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, “Formas jurídicas de cooperação intermunicipal”, in *BFDUC, sep. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, vol. I, 1984, pág. 61 e seguintes.

Este último facto verifica-se porque tanto as CIM como as AM vão exercer aqui competências que pertencem em exclusivo aos municípios<sup>91</sup>, tendo, contudo, em conta a uma situação concreta, o exercício do poder tem de ser feito em conjunto, como uma ação municipal e não uma ação das EI, enquanto pessoa coletiva completamente distinta de cada um dos municípios portugueses.

Apesar de uma destas entidades – as AM – ter características que a fazem supor como uma possível autarquia local, mesmo à luz do direito estrangeiro, como vimos, a verdade é que a forma associativa, como refere, Francisco Toscano Gil<sup>92</sup>, resolve da melhor forma o exercício pelos municípios de matérias que exigem mais uma atuação em conjunto dos mesmos e que se enquadre bem no âmbito metropolitano.

Daí decorre ser admissível que os municípios possam delegar algumas das suas competências para estas EI, pois elas têm a possibilidade de constituir uma entidade que abarca um leque territorial maior que o do próprio município.

A questão da delegação perante uma entidade a nível superior, que se poderia verificar neste caso, seria mais notória nas áreas metropolitanas que nas comunidades intermunicipais, tendo em conta a já referida norma constitucional que permite uma organização territorial autárquica específica nas grandes áreas urbanas. Porém, a doutrina tem vindo sucessivamente a fazer a “certidão de óbito” das AM, devido ao receio de que estas venham a constituir-se como instituições demasiado fortes, face às restantes autarquias locais, que podem correr o risco de perder grande parte dos seus poderes<sup>93</sup>.

Pela nossa parte, apesar de não reconduzirmos as AM a autarquias locais, tal não significa que consideremos que tais entidades não sejam importantes no âmbito autárquico, visto que ajudam à solução de problemas que apenas podem ser resolvidos pelo conjunto dos municípios que se encontrem na zona da grande cidade e, para a resolução desses problemas específicos, têm de ser dados a estas associações verdadeiros poderes de decisão. Desta forma, só através da delegação de competências

---

<sup>91</sup> PEDRO GONÇALVES, *op. cit.*, pág. 37.

<sup>92</sup> FRANCISCO TOSCANO GIL, “El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español”, in *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2011, pág. 112 e seguintes e, do mesmo autor, “La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía”, in *Revista de Estudios de la Administración Local e Autonómica*, n.º 312, 2010, pág. 103-126.

<sup>93</sup> Neste sentido, CHRISTIAN LEFÈVRE, “The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world”, in *Análise Social*, vol. XLV, n.º197, 2010, pág. 623 e seguintes e CARLO DEODATO, *op. cit.*, pág. 12-14.

perante uma entidade que representa todos os municípios em causa é possível o melhor exercício da função administrativa ao nível local, e de forma mais eficiente<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> SÉRVULO CORREIA, “Direito Constitucional das coletividades territoriais em Portugal”, in *Cadernos Sêrvulo de Direito Público*, n.º 1, 2015, pág. 3 e seguintes. Disponível em [http://www.servulo.com/xms/files/publicacoes/Artigos\\_/Artigos\\_2015/Pub\\_SC\\_Caderno\\_Servulo\\_de\\_Direito\\_Publico\\_NoI.pdf](http://www.servulo.com/xms/files/publicacoes/Artigos_/Artigos_2015/Pub_SC_Caderno_Servulo_de_Direito_Publico_NoI.pdf) [consultado pela última vez em 16 de março de 2015].

**Capítulo III**  
**A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS – EM ESPECIAL, A**  
**DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS**  
**PARA AS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS**

**1. Considerações gerais sobre a delegação de poderes**

A delegação de competências traduz a consequência da aplicação do já referido princípio da desconcentração da Administração pública, na medida em que se trata de uma forma de os órgãos administrativos poderem pedir a outros que exerçam alguns poderes que a lei lhes confere, de modo a que a atividade administrativa não seja exercida por um único órgão e fazendo com que a Administração pública funcione com maior eficiência e eficácia<sup>95</sup>.

Quanto à definição da figura da delegação de poderes, esta consiste “*num ato pelo qual um órgão da Administração pública, normalmente competente para decidir em determinada matéria, permite, de acordo, com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem atos administrativos sobre essa matéria*”<sup>96</sup>, ou seja, estamos perante uma situação em que, através de uma permissão legal, um órgão administrativo prescinde do exercício de uma competência legalmente atribuída, dando-a a outro órgão, que a desempenha como se fosse o órgão que exerce originariamente a competência atribuída por lei.

Da definição acima referida e que foi integrada no CPA<sup>97</sup>, podemos retirar que são três os requisitos para que a delegação se efetive: a lei de habilitação, a existência de duas entidades administrativas e de um ato que concretiza a delegação<sup>98</sup>.

Para que exista uma delegação de poderes, tem de haver um ato praticado pelo delegante, que determina o exercício do poder por parte do delegado, que faça com que a delegação funcione como se estivéssemos perante uma primeira e verdadeira competência que a todos vincula<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, *Breve ensaio sobre a competência hierárquica*, Almedina, Coimbra, 2000, pág. 13.

<sup>96</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, pág. 839.

<sup>97</sup> Artigo 44.º, n.º1, do CPA, alterado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que ainda não entrou em vigor.

<sup>98</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código de Procedimento Administrativo Anotado*, Almedina, Coimbra, 1997, pág. 210-211.

<sup>99</sup> *Idem*, pág. 215-216.

Apesar de estarmos perante um ato administrativo<sup>100</sup>, a verdade é que a delegação pode ter duas formas: a delegação administrativa, efetuada por um órgão administrativo, tanto através de ato administrativo, como de contrato administrativo, e a legal, quando tal decorra diretamente da lei<sup>101</sup>, como se verifica com a delegação de competências dos municípios para as freguesias<sup>102</sup>.

Quanto à habilitação legal para a delegação, tal situação resulta do facto de a competência ser irrenunciável e intransmissível<sup>103</sup> e de ser uma forma de justificar os poderes exercidos pelo delegado<sup>104</sup>, já que a possibilidade de um qualquer órgão administrativo poder delegar as suas competências apenas se verifica quando a lei especificamente a preveja e também porque o exercício da delegação não constitui um direito subjetivo, mas sim um dever funcional<sup>105</sup>.

Outro dos requisitos importantes para que nos encontremos perante uma delegação de poderes está no facto de se encontrarem presentes dois órgãos administrativos, em que um tem a função de dar a competência para ser desempenhada por outro, que tem, por sua vez, a função de exercer essa mesma competência.

Quanto a este requisito, a grande questão que se coloca é a de saber se a delegação apenas abrange órgãos e agentes que pertencem à mesma pessoa coletiva, ou se esta poderá ser igualmente exercida por órgãos de pessoas coletivas diversas.

O Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprovou a nova versão do CPA, resolve esta problemática, dizendo que “os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem (...) permitir, através de um ato de delegação de poderes, que outro órgão ou agente da mesma pessoa coletiva *ou outro órgão de diferente pessoa coletiva*<sup>106</sup> pratique atos administrativos sobre a mesma matéria”<sup>107</sup>, o que permite, assim, que a delegação de poderes diga respeito também a órgãos de pessoas coletivas diversas.

---

<sup>100</sup> PAULO OTERO, *A competência delegada no Direito Administrativo português*, AAFDL, Lisboa, 1987, pág. 159-167.

<sup>101</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Almedina, Coimbra, 2005, pág. 1025 e seguintes.

<sup>102</sup> Sobre esta delegação de competências, *vide* SÉRGIO PRATAS, “Delegação de competências dos municípios nas freguesias. O novo quadro legal”, in *RAL*, n.º 257, pág. 546 e seguintes.

<sup>103</sup> Artigo 111.º da CRP e artigo 36.º, do CPA.

<sup>104</sup> PAULO OTERO, *op. cit.*, pág. 120-121.

<sup>105</sup> ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *Da delegação de poderes em Direito Administrativo*, Coimbra Editora, Coimbra, 1960, pág. 9 e seguintes.

<sup>106</sup> O Sublinhado é nosso.

<sup>107</sup> Artigo 44.º, n.º1.

Tendo em conta este regime geral, vamos, nos pontos seguintes, averiguar como funciona a delegação de competências à luz da LAL, sobretudo em relação ao modo como se efetiva a delegação de competências dos municípios para as EI, averiguando de que forma o regime do CPA e de outros diplomas legais lhes são aplicáveis.

## **2. Delegação prevista na LAL**

Apesar de, como vimos, a delegação de poderes seguir o regime que se encontra estipulado no CPA, a verdade é que, quando estamos perante o âmbito autárquico, temos de ter em conta aquele que se encontra previsto na LAL.

A grande diferença que se estabelece entre a delegação de poderes prevista na lei geral administrativa e na lei autárquica é a de que a segunda se opera através de um “contrato interadministrativo” (artigo 120.º, n.º1) e não através de um ato administrativo de delegação, respeitando os princípios da igualdade, não discriminação, estabilidade, prossecução do interesse público, continuidade da prestação do serviço público e necessidade e suficiência dos recursos (artigo 121.º)<sup>108</sup>.

Como já dissemos anteriormente<sup>109</sup>, há quem entenda que a diferença está também no facto de, na LAL, o que se pretende é transferir atribuições entre todas as entidades presentes: Estado, municípios, freguesias e EI, com o intuito de descentralizar<sup>110</sup>. Contudo, pela nossa parte, esta situação não se encontra presente na situação que envolve a delegação de competências dos municípios para as EI, na medida em que, neste caso, estamos perante uma forma de agilizar o funcionamento dos municípios, em matérias que envolvam um âmbito territorial maior, tornando-os mais eficientes na gestão de matérias que vão para lá do território municipal e que necessitam de uma intervenção conjunta dos municípios.

Quanto à delegação que se verifica, à luz da LAL, já mencionámos que, ao contrário do que acontece na restante Administração pública, é celebrada através de um contrato interadministrativo. Em que consiste este contrato?

Jorge Andrade da Silva e Alexandra Leitão definem, tendo por base o artigo 338.º do CCP, o contrato interadministrativo como sendo um acordo de vontades celebrado entre dois ou mais contraentes públicos, num plano de igualdade jurídica, nos

---

<sup>108</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pág. 230-233.

<sup>109</sup> *Supra*, Capítulo I.

<sup>110</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pág. 230-231.

termos do qual se constitui, modifica ou extingue uma relação jurídica administrativa<sup>111</sup>, ou seja, estamos perante um contrato administrativo em que, ao contrário do que sucede no restante quadro de contratos públicos, ambas as partes são pessoas coletivas de direito público, que atuam numa perspetiva de igualdade, de forma a prosseguirem um interesse público em concreto.

A utilização do contrato interadministrativo relaciona-se frequentemente com o facto de nem sempre ser possível estabelecer legalmente uma repartição de atribuições e de competências que seja totalmente operacional e eficaz, o que faz com que seja necessário encontrar formas de cooperação interadministrativa, para articular todas as entidades envolvidas, evitando duplicações de tarefas e tornando a Administração pública mais eficiente<sup>112</sup>.

Neste caso, a utilização da forma contratual em vez de ato administrativo deve-se ao facto de, não só a situação estar prevista na lei, como também nos encontramos perante o domínio da autonomia contratual pública, decorrente da capacidade jurídica das partes para a celebração de contratos e que não pressupõe qualquer tipo de hierarquia entre as partes, tendo em conta que ainda estamos perante uma capacidade decisória das partes envolvidas<sup>113</sup>.

Para além disso, a utilização do contrato administrativo para a delegação de poderes reflete também o uso cada vez maior, por parte da administração, da forma contratual, em matérias em que normalmente a Administração recorre à figura do ato administrativo, que fez com que, aquando da elaboração do CCP, tenha sido criado um regime autónomo de contrato administrativo, diferente dos restantes contratos<sup>114</sup>.

Os contratos administrativos podem assumir várias formas<sup>115</sup>, entre as quais se pode enquadrar a divisão entre contratos de cooperação paritária e de subordinação, consoante o contrato tenha como pressuposto a igualdade jurídica *inter partes* ou de subordinação, se uma das partes se submeter ao exercício de poderes de autoridade da outra.

---

<sup>111</sup> JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos Anotado e Comentado*, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2013, pág. 695; ALEXANDRA LEITÃO, “Os contratos interadministrativos”, in *Estudos de Contratação Pública*, vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pág. 733-770, *maxime* 733-745.

<sup>112</sup> ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos interadministrativos*, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 207-208.

<sup>113</sup> *Idem* pág. 101-115.

<sup>114</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, “A relação jurídica fundada em contrato administrativo”, in *CJA*, n.º 64, 2007, pág. 36 e seguintes.

<sup>115</sup> MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, Coimbra, 2012, pág. 331 e seguintes; SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987, pág. 187 e seguintes.

Na nossa opinião, o contrato de delegação celebrado entre as diversas entidades autárquicas é de cooperação paritária<sup>116</sup>, na medida em que tem em vista a articulação do exercício das competências das pessoas coletivas públicas em causa<sup>117</sup> e também porque nenhuma das partes envolvidas se encontra numa situação de sujeição a um poder de conformação unilateral da sua situação jurídica de base face à outra<sup>118</sup>, tendo em consideração que estamos perante dois sujeitos de Direito Administrativo e que a posição de subordinação corresponde tradicionalmente à posição do particular, quando contrata com a Administração<sup>119</sup>, o que não acontece neste caso.

A LAL regula a delegação de competências em três aspetos: a forma que assume, os princípios que estão na sua base e também a forma de cessação do contrato<sup>120</sup>, remetendo subsidiariamente as restantes matérias relativas à formação, procedimento e execução para outros diplomas legislativos, como o CPA ou o CCP (artigo 120.º, n.º 2).

Desta remissão feita pela legislação autárquica, Isabel Celeste Fonseca alerta para o facto de o regime ser insuficiente para regular a delegação de competências em causa, porque a lei não especifica os requisitos procedimentais e materiais de forma densa e também porque as consequências para a falta desses requisitos não se encontram definidas, o mesmo acontecendo com os termos em que deve ser invocada a legislação administrativa fundamental<sup>121</sup>.

Esta análise da autora torna-se patente quando nos confrontamos com o artigo 338.º, do CCP onde é referido que “as disposições da Parte III<sup>122</sup> do presente Código não são diretamente aplicáveis aos contraentes públicos que contratam entre si num plano de igualdade jurídica, segundo uma ótica de harmonização do desempenho das respetivas atribuições”, visto que este preceito, à primeira vista, impede que a um contrato interadministrativo seja aplicado o regime do CCP e a LAL nada refere quanto à invalidade dos contratos de delegação aqui previstos.

---

<sup>116</sup> Contra esta perspetiva, GONÇALO GUERRA TAVARES/NUNO DENTE, *Código dos Contratos Públicos Comentado*, vol. II, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 142-143; MARIA JOÃO ESTORNINHO, *op. cit.*, pág. 332. que entendem que o contrato de delegação de competências é um contrato administrativo de subordinação.

<sup>117</sup> ALEXANDRA LEITÃO, *op. cit.*, pág. 208.

<sup>118</sup> MARK BOBELA-MOTA KIRKBY, *Contratos Sobre o Exercício de Poderes Públicos*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, pág. 248-249.

<sup>119</sup> SÉRVULO CORREIA, *op. cit.*, pág. 418.

<sup>120</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pág. 230-231.

<sup>121</sup> ISABEL CELESTE FONSECA, “Transferência (contratualizada) de atribuições e competências a favor das freguesias: possibilidade de ganhos e perdas?”, in *DREL*, n.º 21, 2013, pág. 11 e seguintes, *maxime* pág.17-19.

<sup>122</sup> Parte relativa ao regime substantivo dos contratos administrativos.

O regime substantivo do contrato administrativo previsto na Parte III do CCP pode ser aplicável aos contratos interadministrativos de forma adaptada, porque, apesar do seu carácter absolutamente paritário, o artigo 338.º não excluí a aplicação desta parte do CCP em certos aspetos, como a invalidade<sup>123</sup>, pelo facto de nem todo o regime pressupor a superioridade de uma das partes face a outra<sup>124</sup>.

Quanto a esta temática, a própria LAL estabelece que, se as entidades autárquicas delegarem competências através de uma qualquer outra forma que não o contrato, esta é nula (artigo 120.º), nada sendo dito quanto ao regime desta nulidade e havendo remissão para dois diplomas fundamentais no Direito Administrativo, que também abordam a nulidade. Devemos pois questionar-nos quanto ao regime que deve ser seguido.

Pela nossa parte, deve ser seguido o regime subsidiário do CCP<sup>125</sup>, na medida em que ainda nos encontramos perante um contrato administrativo e também porque a matéria relativa à invalidade não está dependente da existência de uma relação em que uma das partes tem uma natureza de superioridade face à outra, como vimos.

Consequentemente, o regime de invalidade aplicável ao contrato interadministrativo de delegação de competências no âmbito autárquico encontra-se previsto no artigo 285.º do CCP que, por sua vez, remete para o regime previsto no Código Civil, com as necessárias adaptações<sup>126</sup>, visto que o contrato em causa, tem em vista a cooperação entre todas as entidades administrativas locais e não o exercício de autoridade administrativa<sup>127</sup> de uma das partes face a outra.

Contudo, esta aplicação do CCP na matéria relativa à invalidade do contrato, não prejudica a aplicação das normas relativas à delegação de poderes prevista no CPA, não só porque, como vimos, a LAL manda também aplicar subsidiariamente o regime deste diploma legislativo, mas também porque ainda estamos perante um instrumento que visa os mesmos objetivos da delegação de poderes: evitar que os municípios concentrem todo o poder administrativo de âmbito local<sup>128</sup>.

Dado que o novo artigo 44.º, do CPA referir, como vimos anteriormente, que a delegação de poderes abrange também as relações administrativas entre órgãos de

---

<sup>123</sup> ALEXANDRA LEITÃO, *op. cit.*, pág. 393-394 e 481 e seguintes.

<sup>124</sup> MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, t. III, 2ª Edição, Publicações D. Quixote, Alfragide, 2009, pág. 426.

<sup>125</sup> SÉRGIO PRATAS, *op. cit.*, pág. 694.

<sup>126</sup> ALEXANDRA LEITÃO, *op. cit.*, pág. 491-492.

<sup>127</sup> MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *op. cit.*, pág. 396-397

<sup>128</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pág. 230-231.

peças coletivas diversas, este é de grande importância para a matéria em estudo, porque tanto as EI como os municípios são peças coletivas distintas que fazem parte do mesmo âmbito, o que pode obrigar a que, em certas circunstâncias, seja necessário ao município delegar alguma das suas competências nas EI, de forma a abranger um leque territorial maior.

Este novo preceito do CPA reflete outrossim que a delegação de poderes entre entidades administrativas diversas não tem de ser feita através da transferência *ope legis*, como já chegou a defender alguma doutrina<sup>129</sup>, por ser possível haver interesses que se situam ao nível da delegação de poderes e que não têm de ser incompatíveis com o facto de se tratar de órgãos de peças coletivas diversas, como acontece na delegação celebrada pelas entidades referidas.

Esta extensão da delegação de poderes a órgãos pertencentes a peças coletivas diversas torna claro o próprio intuito deste instituto, na medida em que está em causa não só uma forma de repartição das competências entre os diversos órgãos administrativos, mas também como uma transferência entre as diversas peças coletivas, visando a aproximação das populações, a desburocratização e a eficiência administrativa, sem que haja descentralização, por tal implicar uma transferência de atribuições<sup>130</sup>.

### **3. A delegação de competências dos municípios para as EI. Uma verdadeira delegação de competências “para cima”?**

A LAL regula a delegação dos municípios para as EI nos artigos 128.º e seguintes, referindo, logo no artigo 128.º, que “os municípios concretizam a delegação de competências nas EI em todos os domínios dos interesses próprios das populações destas (...)”, o que, na esteira daquilo a que nos referimos aquando da diferença entre descentralização e desconcentração, poderia fazer pensar que nos encontraríamos perante uma forma de descentralização. Porém, tal não sucede, na medida em que os poderes que os municípios podem delegar constituem matérias que não mudam de

---

<sup>129</sup> ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *op. cit.*, pág. 13 e seguintes; JOSÉ TAVARES “Da delegação de poderes em Direito Administrativo”, in *Boletim Técnico do Tribunal de Contas*, n.º17, 1984, pág. 9 e seguintes, *maxime* pág. 23-27.

<sup>130</sup> MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Lex – Edições Jurídicas, Lisboa, 1999, pág. 194.

esfera, ou seja, os poderes continuam a ser exercidos pelos municípios, com a diferença de que vai passar a ser abrangido um leque territorial muito maior.

O preceito em causa estabelece o âmbito das competências que enquadram nos interesses próprios das populações das EI: o planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico e social, a competitividade territorial, a promoção de recursos endógenos e a valorização dos recursos patrimoniais e naturais, o empreendedorismo e a criação de emprego, a mobilidade, a gestão de infraestruturas urbanas e das respetivas atividades prestacionais e a promoção e gestão de atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e serviços.

Este artigo coloca dúvidas, quando usa a expressão “em especial” ou, dito de outro modo, “designadamente”<sup>131</sup>, na medida em que a delegação de poderes necessita de ter uma lei que a habilite através de “(...) uma disciplina suficientemente precisa, de forma a, no mínimo, poder representar um critério legal orientador da atuação para a administração, permitindo o respetivo controlo por juízos de legalidade e a defesa dos direitos e interesses dos cidadãos”<sup>132</sup> e o facto de a lei se referir de forma genérica aos “interesses próprios das respetivas populações” não se enquadra aqui, porque se trata de uma expressão vaga ou imprecisa.

Todavia, o STA já entendeu que, quando, na delegação de poderes, o delegante transfere “designadamente” certas competências, está somente a particularizar certas matérias, de entre todas as que possam ser alvo desta figura jurídica, para além das restantes competências que tenham sido legalmente atribuídas aos órgãos administrativos<sup>133</sup>.

Para além da particularização de certas matérias, face a outras que podem ser alvo de delegação, há que levar em conta que a LAL funciona diretamente como lei de habilitação para a delegação<sup>134</sup>, ou seja, é possível a celebração de contratos interadministrativos, com fundamento direto nesta lei, ao contrário do que acontece com a delegação de competências do Estado para os municípios e EI<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, “As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais”, *op. cit.*, *máxime* pág. 37.

<sup>132</sup> Acórdão n.º 296/2013, de 19-06-2013 (Maria de Fátima Mata-Mouros). Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/>.

<sup>133</sup> Acórdão do STA, de 15 de maio de 2003, no processo 01802/02 (José Cândido de Pinho). Disponível em <http://www.dgsi.pt>.

<sup>134</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, *op. cit.*, pág. 37.

<sup>135</sup> A delegação de competências do Estado para os municípios e entidades intermunicipais que se encontrava prevista na proposta de lei da nova LAL foi declarada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional no já referido acórdão n.º 296/2013 e, como consequência dessa declaração, foi publicado

Para além deste preceito, o n.º 3 do artigo 128.º também tem de ser levado em conta, quando refere que não é necessário um número mínimo de municípios, pertencentes à mesma entidade intermunicipal, para que o contrato seja válido e eficaz, na medida em que cada município pode ter o seu próprio contrato interadministrativo de delegação, independentemente de os restantes municípios integrantes o terem ou não celebrado<sup>136</sup>.

Nesta norma, é também claro que o que se tem em vista é a concretização da autonomia local, na medida em que se deixa a cada um dos municípios pertencentes à entidade intermunicipal a liberdade de poderem exercer competências próprias<sup>137</sup>, sem que haja qualquer limite, para além daqueles que acima referimos, quando abordámos este princípio, contratando ou não consoante sintam essa necessidade para que possam prosseguir da melhor forma o interesse público ao qual se encontrem adstritas.

Quanto ao período de vigência deste contrato, o artigo 129.º revela que tal tem a duração do mandato do órgão deliberativo do município, ou seja, os mesmos quatro anos em que dura o mandato da assembleia municipal, exceto quando haja um motivo extraordinário que implique uma maior ou menor duração do contrato. Também se leva em conta que o contrato se pode considerar renovado quando, seis meses após a instalação do novo órgão deliberativo, aquele não tiver sido alvo de denúncia<sup>138</sup>.

Finalmente, a LAL efetiva o princípio da publicidade dos atos, dizendo, no seu artigo 130.º, não só que estes contratos interadministrativos de delegação de competências se encontram sujeitos a registo, mas também que os mesmos têm de estar disponíveis, para consulta ao público, em *Diário da República*.

Isabel Celeste Fonseca mostra-se crítica quanto a este regime da delegação contratual, vislumbrando “uma tonalidade centralizadora”, porque “a apregoada transferência de poderes para as comunidades intermunicipais (CIM) e áreas metropolitanas (AM) surge como sucedâneo em relação à concretização das regiões e porque a anunciada descentralização por lei ou por contrato do Estado em relação aos demais entes surge como uma promessa a cumprir, como se a *quantidade* de descentralização conseguida estivesse aquém da dose que a Constituição impõe”<sup>139</sup>.

---

o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que determina quais as competências do Estado que podem ser exercidas pelos municípios e entidades intermunicipais.

<sup>136</sup> PEDRO GONÇALVES, *op. cit.*, pág. 36-37; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pág. 232.

<sup>137</sup> PEDRO GONÇALVES, *op. cit.*, pág. 37.

<sup>138</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pág. 232.

<sup>139</sup> ISABEL CELESTE FONSECA, *op. cit.*, pág. 14.

Para podermos proceder à análise destas afirmações, cumpre contrapor o regime já referido ao da delegação entre as regiões, nos países em que estas existam, de forma a poder averiguar se estas competências podem ser exercidas por quem se encontre hierarquicamente acima, ou se se trata de uma verdadeira forma de descentralizar, como a própria LAL o refere, ao incluir esta delegação de competências no capítulo relativo à descentralização.

No direito italiano, a delegação de atribuições que se encontra prevista é das *Regioni* (regiões) para os *Comuni* (municípios), tendo como finalidade evitar que a instituição das primeiras fosse motivo para a centralização administrativa, pela assunção de funções que eram primeiramente exercidas ao nível de outras entidades administrativas locais<sup>140</sup>.

Neste tipo de delegação, o que está em causa é o facto de a entidade local delegada não se transformar num órgão impróprio da região, nem os atos praticados através desta forma poderem sequer ser considerados como atos regionais, uma vez que não se verifica uma verdadeira distinção constitucional entre as funções próprias e as funções delegadas e também porque se pode vir a ter em vista a substituição de uma centralização estatal para uma centralização regional<sup>141</sup>.

Neste âmbito, a delegação serve como um mecanismo de redistribuição de funções entre todos os diversos níveis de governo local, em que as regiões têm a finalidade de dirigir e coordenar todas as atividades que se encontrem aqui presentes<sup>142</sup>.

Contudo, na delegação de competências efetuadas pelos municípios para as EI, não nos encontramos perante uma forma com uma tonalidade “centralizadora”, tratando-se somente de uma forma que os municípios têm para que certas matérias que têm impacto num âmbito territorial maior, servindo um maior número de pessoas, possam ser geridas por entidades com um determinado interesse comum.

Para corroborarmos esta ideia, cumpre averiguar que relação pode ser estabelecida entre os protagonistas desta relação jurídica: os municípios e as EI, fazendo inclusive o contraponto com outras relações, como aquela que se verifica entre o Estado e as autarquias locais no seu conjunto, e entre os municípios e as freguesias, para verificarmos se consubstanciam relações semelhantes ou completamente distintas.

---

<sup>140</sup> FRANCESCO STADERINI, *Diritto degli enti locali*, sesta edizione, CEDAM, 1996, pág. 90-91; GIUSEPPE PALMA, “Deleghe e subdeleghe per settori organici da Regione agli enti locali”, in *Autonomia Locale in trasformazione*, CEDAM, Pádua, 1989, pág. 189 e seguintes.

<sup>141</sup> FRANCESCO STADERINI, *op. cit.*, pág. 104-108.

<sup>142</sup> GIUSEPPE PALMA, *op. cit.*, pág. 199-200.

Começando pela relação contratual, há que ver se esta pode ser qualificada como uma relação *in house*, tal como aquela que sucede entre municípios e empresas municipais e intermunicipais<sup>143</sup>. Esta relação tem um âmbito contratual muito específico, que não se circunscreve ao nosso caso, na medida em que, pela sua natureza<sup>144</sup>, não se encontra aberto à concorrência, tratando-se apenas de uma forma de exercer a atividade administrativa.

As relações que se estabelecem entre as autarquias locais caracterizam-se pela sua independência, não impedindo a existência de uma certa articulação entre todas estas entidades<sup>145</sup>, como se verifica em relação à delegação de competências através desta via, de forma a exercerem eficaz e eficientemente a função administrativa.

Apesar de haver autarquias com grau inferior e com grau superior, a verdade é que estas relações não pressupõem uma hierarquia administrativa<sup>146</sup>, visto que, para além de serem pessoas coletivas completamente distintas, nenhuma das partes é vista como um superior hierárquico com poderes de direção e de superintendência na outra parte (subalterna).

Porém, apesar de as entidades em causa não serem autarquias locais, como vimos *supra*, a verdade é que estamos perante entidades que têm características especiais de grande relevo autárquico, como é o caso de terem “interesses próprios” e também devido à lei determinar quais as EI existentes.

Do mesmo modo, também não se verifica nenhuma relação de tutela, pois esta tem lugar quando uma entidade tem um poder de intervenção na gestão de outra pessoa coletiva, através de um “conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação”<sup>147</sup>. Esta situação de tutela apenas se verifica quando estejamos perante a relação entre o Estado e as autarquias locais, devido ao facto de as autarquias locais pertencerem à Administração autónoma, o que implica que o Estado apenas tenha um poder de verificação da legalidade dos atos por estas praticados.

---

<sup>143</sup> CLÁUDIA VIANA, “Contratos Públicos “in house” - em especial, as relações contratuais entre municípios e empresas municipais e intermunicipais”, in *DREL*, n.º 0, 2007, pág. 34 e seguintes, *maxime* pág. 41-42.

<sup>144</sup> SÉRGIO PRATAS, *op. cit.*, pág. 694, nota 10.

<sup>145</sup> GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pág. 721 e JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. III, 2007, pág. 451.

<sup>146</sup> Sobre a hierarquia administrativa, *vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Conceito e natureza do recurso hierárquico*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2005, pág. 58; PAULO OTERO, *Conceito e fundamento da hierarquia administrativa*, Coimbra Editora, Coimbra, 1992, pág. 76.

<sup>147</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, pág. 880

Embora seja uma relação que tem em vista a cooperação no exercício de funções administrativas, convém não esquecer que estamos perante uma delegação de poderes, e, por isso, é necessário chamar à colação o artigo 49.º do CPA, que estabelece que o poder do órgão delegante é o de emitir diretivas ou instruções vinculativas ao delegado, ou seja, dando-lhe uma margem de liberdade para atuar concretamente sobre o destinatário, o delegante determina previamente quais os objetivos e os critérios que têm de ser seguidos, quando o delegado é chamado para atuar<sup>148</sup> e também o poder de avocar a competência para si.

Ainda que estejamos perante uma relação que não segue o CPA na sua totalidade, encontramos-nos ainda perante uma relação de delegação de poderes, porque o delegante vai transferir apenas o exercício da competência e não esta propriamente dita<sup>149</sup>. Além disso, a figura jurídica em estudo tem uma base voluntária, o que faz com que esta seja utilizada só quando a lei a confere e enquanto a não retira através de outro ato legislativo<sup>150</sup>.

Assim, quando ao município é conferida a possibilidade de delegar competências para as EI, não está a fazer uma “delegação para cima”<sup>151</sup>, como refere António Cândido de Oliveira, mas está precisamente a agilizar o modo de exercício da atividade administrativa local, para que determinadas matérias, como as enumeradas no artigo 128.º da LAL, possam ser desenvolvidas por uma instância que abarque os municípios que tenham um certo nexos territorial em comum.

Nem se diga pois que a atribuição de mais competências a estas entidades consiste numa forma de esvaziar o conjunto de atribuições dos municípios, na medida em que estamos perante o exercício em comum de tarefas que pertencem, em primeira linha, aos próprios municípios e também porque, ao contrário do que aconteceria se em Portugal tivessem sido instituídas as regiões administrativas, estaríamos perante uma entidade completamente distinta, com a qualificação de autarquia local.

Na nossa opinião, para esta delegação ser “para cima”, seria necessário que as entidades delegadas fossem entidades supramunicipais, que se encontrassem num patamar mais elevado do que o dos municípios, como seria se tivessem sido

---

<sup>148</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/JOÃO PACHECO DE AMORIM, *op. cit.*, pág. 227 e seguintes.

<sup>149</sup> Tendo em conta a tese de que a natureza jurídica da delegação de poderes é a de transferência de competências. Sobre a natureza jurídica da delegação de poderes, *vide* ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “A natureza jurídica da delegação de poderes: uma reapreciação”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pág. 119 e seguintes

<sup>150</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, pág. 848-853.

<sup>151</sup> ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pág. 231.

implementadas as regiões administrativas previstas na Constituição, já que as EI são associações de municípios com características especiais e a finalidade para que haja delegação de competências é a de articular as várias competências dos vários municípios, de modo a conseguir chegar à solução a um determinado problema jurídico concreto, porque o território mais restrito do município faz com que seja necessária a intervenção de concelhos limítrofes.

A própria LAL refere nos seus artigos 76.º, n.º 3 e 81.º, n.º3 que, tanto as AM, como as CIM se encontram incumbidas de exercer as competências delegadas pelos municípios *em comum*, o que confirma o facto de que as EI não estão a receber competências de uma entidade que se encontre abaixo ou acima destas, já que está em causa uma forma de articulação das competências municipais unidas por um nexo territorial e não a transferência de competências de uma entidade para outra, completamente distinta e longínqua dos problemas em causa.

Alexandra Leitão sustenta que as delegações intersubjetivas, isto é, entre entidades pertencentes a pessoas coletivas diversas, podem tomar tanto a forma de delegação de atribuições, como de competências<sup>152</sup>. Neste último caso, a relação entre o delegante e o delegado tem de ser de supraordenação de uma das partes face a outra<sup>153</sup>.

Como estas EI são associações de municípios com características especiais, a superioridade que está aqui em causa é dos municípios, pois são eles que vão determinar quais as competências que podem ser exercidas pelas AM e CIM, de forma a ser possível a prossecução do interesse público, ao nível autárquico, nas matérias em que o elemento territorial, só por si, não chega, e onde não é possível a Administração central intervir, porque estão em causa matérias que pertencem às atribuições dos próprios municípios, referidas na própria LAL.

Diogo Freitas do Amaral afirma que a delegação de poderes regulada no CPA tem por base as situações de um superior num seu imediato inferior hierárquico, do órgão principal no seu auxiliar ou adjunto e também dos órgãos colegiais no seu presidente<sup>154</sup>. No caso de delegação de poderes dos municípios nas EI, estamos perante a situação de um órgão auxiliar dos municípios a intervir quando estes considerem adequado, uma vez que tem em vista tornar a Administração Local mais eficiente na prossecução do interesse público, de forma a poder abarcar situações que têm relação

---

<sup>152</sup> ALEXANDRA LEITÃO, *op. cit.*, pág. 220.

<sup>153</sup> *Idem*, pág. 220.

<sup>154</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, pág. 844-845.

com os municípios, mas em que, como já foi mencionado, devido ao seu território, não consegue chegar à resolução do problema jurídico.

Outra questão importante também é a de saber se as funções que se encontram a cargo das EI não poderiam ser tornadas mais facilmente integráveis no âmbito da regionalização, isto é, se a criação das regiões administrativas não teriam uma intervenção mais eficaz e mais coordenada da ação autárquica ao nível dos municípios limítrofes, na medida em que, como já dizia Fernando Alves Correia, “a tradicional organização territorial autárquica não corresponde às exigências atuais e às condições da vida administrativa hodierna”<sup>155</sup>.

Apesar de Portugal se encontrar numa situação socioeconómica e política (não esquecer o resultado do referendo de 1998) que ainda não permite uma discussão aprofundada desta mesma possibilidade, o certo é que a criação de regiões para resolver situações em matérias onde é necessária a colaboração dos vários municípios que se encontrem nas proximidades, determinando a lei um conjunto de atribuições e competências<sup>156</sup>, possibilita uma intervenção coordenada e colaborativa num determinado território muito mais abrangente e dota esta entidade coordenadora de poderes decisórios que as EI não têm.

Desta forma, o modelo que se criou na LAL fez com que, em vez de se organizar territorialmente Portugal tendo em conta um modelo adotado pelos órgãos do Estado, são os municípios que se vão associar, de modo a criarem espaços mais amplos, capazes de terem uma dinâmica política, social e económica.<sup>157</sup>

Antes de concluirmos, convém abordar o mais recente Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que regulamenta a delegação de competências do Estado para os municípios e para as EI, em matérias como a educação, saúde, cultura e segurança social.

Embora o seu preâmbulo mencione que as EI são “um nível adicional de governo ao qual podem ser alocadas atribuições e competências, quer pelo Estado, quer pelos municípios”, a verdade é que este diploma tem em vista determinar quais os poderes delegáveis através de contrato interadministrativo no âmbito das relações entre

---

<sup>155</sup> FERNANDO ALVES CORREIA, “Formas jurídicas de cooperação intermunicipal”, in *BFDUC, sep. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, vol. I, 1984, pág. 61 e seguintes.

<sup>156</sup> Esta lei sobre as regiões administrativas ainda encontra-se em vigor. Sobre esta lei, vide VITAL MOREIRA, “Organização, atribuições, poderes e competências das regiões administrativas”, in *BFDUC*, n.º 74, 1998, pág. 657 e seguintes.

<sup>157</sup> JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 11ª Edição, Âncora Editora, 2013, pág. 133-134.

o Estado e as autarquias locais, e o modo como podem ser transferidas as competências em causa.

Também é importante não esquecer que este diploma legislativo constitui lei de habilitação para a delegação de competências, ao contrário daquilo que sucede no caso que temos estado a analisar, onde cada município pode celebrar contratos de delegação de competências com fundamento direto na LAL<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, *op. cit.*, pág. 37-38.

## CONCLUSÕES

- A delegação de poderes dos municípios para as EI tem de ser integrada, para além dos princípios referidos na LAL, no âmbito dos princípios mais importantes que dominam o direito local, sobretudo o da autonomia local e da subsidiariedade.
- A delegação de competências municipais para as EI ajusta-se ao princípio da autonomia local, porque se trata de uma forma que permite aos municípios regularem os seus próprios interesses de forma a tornarem a administração autárquica mais eficaz.
- Esta situação também se enquadra no âmbito do princípio da subsidiariedade, uma vez que as EI só vão intervir quando o município não consiga cobrir situações que ultrapassam o seu território.
- Para além destes princípios, esta delegação de competências consubstancia uma forma de desconcentração dos poderes que os municípios têm para que entidades que abarquem um território mais vasto do que o dos municípios e não uma forma de descentralização, apesar de estarmos perante entidades que têm personalidade jurídica própria, enquanto “associações de autarquias locais”.
- Apesar de a LAL se referir à delegação de competências dos municípios para as EI como sendo uma forma de descentralização, a verdade é que tal situação não se verifica, porque os poderes que vão ser transferidos para estas entidades continuam a pertencer ao domínio municipal, ao contrário do que acontece quando o Estado transfere poder para as autarquias ou quando os municípios delegam competências para as freguesias.
- Quanto à natureza jurídica da entidade intermunicipal, esta não pode ser enquadrada no âmbito das autarquias locais, na medida em que a Constituição não a prevê como tal, nem sequer enquanto forma de instituição das regiões administrativas, porque se trata de uma entidade que, em vez de ter natureza supramunicipal, tem um âmbito intermunicipal, o que faz com que nos encontremos perante um fenómeno de

associação de municípios que tem natureza especial, face às restantes associações de municípios.

- As EI são compostas por dois tipos de entidades: as AM e as CIM, que têm entre si assinaláveis diferenças.

- As AM são aquelas que ainda teriam a possibilidade de ser vistas como autarquias locais, de acordo com o disposto no artigo 236.º, n.º 3, mas o legislador assim não o entendeu.

- Já as CIM não têm base constitucional própria, a não ser no âmbito das associações de municípios, mas difere destas, na medida em que aquelas encontram-se previstas na lei, ultrapassando a base voluntária presente numa associação de municípios.

- A delegação de competências em análise tem por base a celebração de um contrato interadministrativo, ao contrário do regime do CPA, que se verifica através da emissão de um ato administrativo por parte do delegante.

- A delegação de poderes dos municípios para as EI tem igualmente por base um contrato interadministrativo em que todas as partes envolvidas se encontram numa posição de igualdade jurídica, não havendo uma posição de autoridade de uma das partes face à outra.

- A utilização da forma contratual deve-se ao facto de a delegação de poderes se tratar de uma forma que tem em vista a articulação entre as diversas partes das competências que detém, para que seja possível à Administração local exercer da forma mais eficiente e eficaz todas as tarefas a que se propõe e que se encontram estipuladas na CEAL, na Constituição e na lei.

- O regime previsto no CCP relativo ao contrato administrativo é aplicável à delegação de competências dos municípios para as EI, em matérias como a invalidade,

desde que o contrato não esteja dependente de uma relação de superioridade de uma das partes face à outra, como se verifica frequentemente no domínio dos contratos públicos.

- Esta delegação tem por base o exercício de competências municipais que não vão sair da esfera municipal, ou seja, as competências que vão ser exercidas à luz desta figura jurídica vão continuar a ser exercidas pelos próprios municípios, embora passem a abranger um território bem mais vasto, tendo por base os interesses próprios destas pessoas coletivas públicas.

- Apesar de se tratar de uma delegação de competências diversa daquela que se encontra estipulada no CPA, o regime jurídico aqui previsto também lhe é aplicável, em matérias como os requisitos da lei de habilitação ou os poderes do delegante face ao delegado.

- Quanto à relação que se estabelece neste âmbito, estamos perante uma relação de delegação de poderes que tem em vista a articulação e a coordenação entre municípios e EI.

- Pelo facto de a relação em causa não ser nem de hierarquia administrativa, nem de tutela, não se verifica aquilo a que António Cândido de Oliveira denomina de “delegação para cima”, visto que estamos perante o exercício de competências de forma a agilizar o exercício da atividade administrativa e também porque as EI não se encontram numa posição hierarquicamente acima dos municípios.

- A delegação de competências dos municípios para as entidades intermunicipais tem como função ser um mecanismo ao dispor daqueles para regular situações em que se verifique um determinado problema jurídico dos municípios que ultrapasse o seu território.

- Estamos perante uma forma de regionalização sem que haja regiões, em que, em vez de se ter por base um referendo nacional, se parte duma associação dos municípios que pertençam a uma EI, ou seja, encontramos-nos perante uma forma de regionalizar competências que, em vez de partir do Estado, parte dos próprios municípios.

## BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRINO, José de Melo; “Direito das Autarquias Locais”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Coimbra, Almedina, 2010, pág. 63 e seguintes.

AMARAL, Diogo Freitas do:

- *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2006.
- *Conceito e Natureza do Recurso hierárquico*, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2005.

AMARAL, Maria Lúcia; *A Forma da República. Uma introdução ao estudo do direito constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

AMORIM, Carlos Abreu; “Áreas metropolitanas – desconstrução legal de um conceito. Análise de novas entidades da organização administrativa local”, in *Cadernos de Estudos Municipais*, N.º 17/18, Arquivo Distrital de Braga, 2002, pág. 69 e seguintes.

AMORIM, João Pacheco de; “Os novos regimes jurídicos das associações de municípios e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto”, in *Centenário do Nascimento do Professor Doutor Paulo Cunha - Estudos em Homenagem*, Coimbra, Almedina, 2012, pág. 421 e seguintes.

ANDRADE, José Carlos Vieira de; “Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, sep. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, vol. I, 1984, pág. 1 e seguintes

BORRELL, Francesc Lliset; *Manual de Derecho Local*, 3.<sup>a</sup> Edición, Madrid, 2001.

CAETANO, Marcello; *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, 10.<sup>a</sup> Edição, Coimbra Editora, Lisboa, 1973.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes/MOREIRA, Vital; *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 3ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

CAUPERS, João:

- *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*, Aequitas Editorial Notícias, Lisboa, 1994.
- *Introdução ao Direito Administrativo*, 11ª Edição, Âncora Editora, 2013.

CHORÃO, Mário Emílio Bigotte; “Autonomia”, in *DJAP*, vol. I, Coimbra, 1990, pág. 606 e seguintes.

COUTINHO, Luís Pereira; *As faculdades normativas universitárias no quadro do direito fundamental à autonomia universitária. O caso das universidades públicas*, Almedina, Coimbra, 2004.

CORREIA, Fernando Alves:

- “A regionalização em Portugal continental: regionalização sem regiões administrativas”, in *RLJ*, ano 144.º, n.º 3988, 2014, pág. 3 e seguintes.
- “Alguns problemas jurídico-administrativos das áreas metropolitanas”, in *Espaço Imperfeito. Área Metropolitana do Porto. As questões do presente e do futuro*, 1989, pág. 215 e seguintes.
- “Formas jurídicas de cooperação intermunicipal”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, nº especial de *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Coimbra, 1984, pág. 61 e seguintes.

CORREIA, José Manuel Sérvulo:

- “Direito Constitucional das coletividades territoriais em Portugal”, in *Cadernos Sérvulo de Direito Público*, n.º 1, 2015, pág. 3 e seguintes. Disponível em [http://www.servulo.com/xms/files/publicacoes/Artigos\\_/Artigos\\_2015/Pub\\_SC\\_Cadern](http://www.servulo.com/xms/files/publicacoes/Artigos_/Artigos_2015/Pub_SC_Cadern)

[o\\_Servulo\\_de\\_Direito\\_Publico\\_NoI.pdf](#) [consultado pela última vez em 27 de março de 2015].

- *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987.

CRAIG, Paul/BÚRCA, Graínne de; *EU Law. Text, cases and materials*, 4ª Edição, Oxford, 2008.

DEODATO, Carlo; “La città metropolitane: storia, ordinamento e prospettive”, 2013, Dipartimento Funzione Pubblica. Disponível em <http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1057120/deodato%20citt%C3%A0%20metropolitane%20con%20note.pdf> [Consultado em 27 de março de 2015].

ESTORNINHO, Maria João; *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, Coimbra, 2012.

FANTINI, Michela Giachetti; “le città Metropolitane nella nuova legge di delegazione sul c.d. federalismo fiscale”, in [http://www.treccani.it/export/sites/default/magazine/diritto/approfondimenti/pdf/3\\_giac\\_hettifantini\\_federalismo\\_fiscale.pdf](http://www.treccani.it/export/sites/default/magazine/diritto/approfondimenti/pdf/3_giac_hettifantini_federalismo_fiscale.pdf) [Consultado em 27 de março de 2015].

FERRARI, Giuseppe Franco; “Ciudad Metropolitana: la experiencia italiana”, trad. Manuela Canal, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 10, 2013, pág. 45 e seguintes.

FOLQUE, André; *A tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionismos Constitucionais)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.

FONSECA, Isabel Celeste; “Transferência (contratualizada) de atribuições e competências a favor das freguesias: possibilidade de ganhos e perdas?”, in *DREL*, n.º 21, 2013, pág. 11 e seguintes.

GIL, Francisco Toscano:

- “El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español”, in *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2011, pág. 112 e seguintes.
- “La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía”, in *Revista de Estudios de la Administración Local e Autonómica*, n.º 312, 2010, pág. 103-126.

GONÇALVES, Pedro:

- “As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º1, 2014, pág. 21 e seguintes.
- *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Almedina, Coimbra, 2005.
- “A relação jurídica fundada em contrato administrativo”, in *CJA*, n.º 64, 2007, pág. 36 e seguintes.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *Direito da União Europeia*, 6º Edição, Almedina, Coimbra, 2010.

KIRKBY, Mark Bobela-Mota; *Contratos Sobre o Exercício de Poderes Públicos*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011.

LANGHANS, Franz-Paul de Almeida; “A Instituição Administrativa de Lisboa Maior”, in *O Direito*, n.º 80, 1948, pág. 179 e seguintes.

LEFÈVRE, Christian; “The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world”, in *Análise Social*, Vol. XLV, n.º 197, 2010, pág. 623 e seguintes.

LEITÃO, Alexandra:

- *Contratos Interadministrativos*, Almedina, Coimbra, 2011.
- “Contratos interadministrativos”, in *Estudos de Contratação Pública*, vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pág. 733-770

LOPES, Licínio; “O regime das Comunidades Intermunicipais: mais um caso exemplar de degradação da autonomia municipal”, in *Revista de Direito Público e Regulação*, n.º 2, 2009, pág. 9 e seguintes.

MACHADO, João Baptista; *Participação e descentralização democratização e neutralidade na Constituição de 76*, Almedina, Coimbra, 1982,

MACHETE, Rui; “O poder local e o conceito de autonomia institucional”, in *Estudos de Direito Público e Ciência Política*, Fundação Oliveira Martins. Centro de Estudos Administrativos, 1991, pág. 562 e seguintes.

MARTINS, Margarida Salema d’ Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade em Perspetiva Jurídico-Política*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

MATOS, André Salgado de; “A natureza jurídica da delegação de poderes: uma reapreciação”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pág. 119 e seguintes.

MAURÍCIO, Artur; “A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional”, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pág. 625 e seguintes.

MIR I BAGO, Josep; *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas, Madrid, 1991.

MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui:

- *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, 2ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2011.
- *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

MORAIS, Carlos Blanco de; “A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento jurídico português”, in *ROA*, n.º 58, vol. II, 1998, pág. 779 e seguintes

MOREIRA, Vital:

- *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra Editora, Coimbra, 1997.
- “Associações intermunicipais e áreas metropolitanas”, in DREL, n.º 0, 2007, pág. 5 e seguintes.
- “Organização, atribuições, poderes e competências das regiões administrativas”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, n.º 74, 1998, pág. 657 e seguintes.

NABAIS, José Casalta; ““A autonomia local (Alguns aspetos gerais)”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, sep. Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, vol. I, 1986, pág. 107 e seguintes.

NEVES, Maria José Castanheira; *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.

OLIVEIRA, António Cândido; *Direito das Autarquias Locais*, 2ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.

OLIVEIRA, Fernanda Paula “Breve referencia a la política de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en Portugal”, in *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*; n.º 24, 2002, pág. 59 e seguintes.

OLIVEIRA, Mário Esteves de/GONÇALVES, Pedro Costa/AMORIM, João Pacheco de; *Código de Procedimento Administrativo Comentado*, 3ª Edição, Almedina, Coimbra, 1997.

OTERO, Paulo:

- *A competência delegada no direito administrativo português*, AAFDL, Lisboa, 1987.

- *Conceito e fundamento da hierarquia administrativa*, Coimbra Editora, Coimbra, 1992.

PALMA, Giuseppe; *Autonomia Locale in Transformazione*, CEDAM, Pádua, 1989.

PEREIRA, André Gonçalves; *Da delegação de poderes em Direito Administrativo*, Coimbra Editora, Coimbra, 1960.

PINHO, José Cândido de; *Breve ensaio sobre a competência hierárquica*, Almedina, Coimbra, 2000.

PRATAS, Sérgio:

- “A delegação de competências dos municípios nas freguesias. O novo quadro legal”, in *Revista de Administração Local*, n.º 257, 2013, pág. 575 e seguintes.
- “A delegação de competências dos municípios nas freguesias. O novo quadro legal”, in *Revista de Administração Local*, n.º258, 2013, pág. 689 e seguintes.

QUADROS, Fausto de; *O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 1995.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues:

- “Descentralização”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. III, 1990, Lisboa, pág. 569 e seguintes.
- “Desconcentração”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. III, 1990, Lisboa, pág. 577 e seguintes.

SILVA, Jorge Andrade da; *Código dos Contratos Públicos Anotado e Comentado*, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2013.

SOUSA, António Francisco de; *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, 2ª Edição, Lisboa, 1992.

SOUSA, Marcelo Rebelo de; *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Lex – Edições Jurídicas, Lisboa, 1999.

SOUSA, Marcelo Rebelo de/MATOS, André Salgado de:

- *Direito Administrativo Geral*, t. I, 3ª Edição, D. Quixote, Alfragide, 2009.
- *Direito Administrativo Geral*, t. III, 2ª Edição, Publicações D. Quixote, Alfragide, 2009.

STADERINI, Francesco; *Diritto degli enti locale*, 6ª Edição, CEDAM, 1996.

TAVARES, Gonçalo Guerra/DENTE, Nuno; *Código dos Contratos Públicos Comentado*, vol. II, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 142-143.

TAVARES, José; “Da delegação de poderes em Direito Administrativo”, in *Boletim Técnico do Tribunal de Contas*, n.º17, 1984, pág. 9 e seguintes.

VIANA, Cláudia; “Contratos Públicos «in house» - em especial, as relações contratuais entre municípios e empresas municipais e intermunicipais”, in *DREL*, n.º 0, 2007, pág. 34 e seguintes.

WAGNER, Francisco Sosa, *Manual de derecho local*, 8ª edición, Thomson Aranzati, 2004.

## **JURISPRUDÊNCIA**

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 296/2013, de 19-06-2013 (Maria de Fátima Mata-Mouros). Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 711/2006, de 29 de dezembro de 2006 (Carlos Pamplona de Oliveira). Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

Acórdão do STA, de 15 de maio de 2003, no processo 01802/02 (José Cândido de Pinho). Disponível em <http://www.dgsi.pt>.

## ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS	Pág. 2
RESUMO/ABSTRACT	Pág. 3
INTRODUÇÃO	Pág. 5
<b>CAPÍTULO I - PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO LOCAL E A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS</b>	
1. Princípio da Autonomia Local	Pág. 7
2. Princípio da Subsidiariedade	Pág. 11
3. Princípio da Descentralização e da Desconcentração	Pág. 13
<b>CAPÍTULO II - AS ENTIDADE INTERMUNICIPAIS</b>	
1. Conceito de Autarquias Locais	Pág. 17
2. As entidades intermunicipais	Pág. 20
3. As áreas metropolitanas	Pág. 21
4. As comunidades intermunicipais	Pág. 26
5. Enquadramento das entidades intermunicipais na delegação de competências dos municípios	Pág. 29
<b>CAPÍTULO III - A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS – EM ESPECIAL, A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS PARA AS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS</b>	
1. Considerações gerais sobre a delegação de poderes	Pág. 32
2. Delegação prevista na LAL	Pág. 34
3. A delegação de competências dos municípios para as entidades intermunicipais. Uma verdadeira delegação de competências “para cima”?	Pág. 38
CONCLUSÕES	Pág. 47
BIBLIOGRAFIA	Pág. 50