

## **As Entidades Intermunicipais: breve referência ao seu regime jurídico**

Cláudia Sofia Melo Figueiras

Professora Universidade do Minho/Universidade Portucalense

Membro integrado no Centro de Investigação JusGov –

Centro de Investigação em Justiça e Governação

### **Índice:**

#### **0. Nota Introdutória**

- 1. A consagração legal das Entidades Intermunicipais: breve referência à sua evolução legislativa**
- 2. Referência ao regime jurídico das Entidades Intermunicipais**
  - 2.1. As Comunidades Intermunicipais**
  - 2.2. As Áreas Metropolitanas**
  - 2.3. A transferência legal de competências dos órgãos do Estado e a delegação de competências dos órgãos do Estado e dos Municípios para os órgãos das Entidades Intermunicipais**
    - 2.3.1. A transferência legal de competências dos órgãos do Estado para os órgãos das Entidades Intermunicipais**
    - 2.3.2. A delegação de competências dos órgãos do Estado e dos Municípios para os órgãos das Entidades Intermunicipais**
- 3. Poderes de intervenção do Estado – em especial, a tutela sobre as Entidades Intermunicipais**

#### **0. Nota introdutória**

O presente texto, intitulado «As Entidades Intermunicipais: Breve referência ao seu regime jurídico» pretende, como o próprio título indica, ser uma sumária análise ao regime jurídico daquelas entidades. Tendo em consideração o nosso objetivo, iremos, assim, socorrer-nos de uma abordagem tendencialmente expositiva, sem prejuízo de, em alguns casos, se fazer uma abordagem mais crítica.

O trabalho tem três partes principais. Num primeiro momento, faz-se referência ao diploma que hoje acolhe o regime das Entidades Intermunicipais, bem como aos seus precedentes legais. Num segundo momento, faz-se uma análise do regime jurídico de cada uma das Entidades Intermunicipais, destacando-se as suas atribuições, as regras de constituição e funcionamento dos seus órgãos, bem como as respetivas competências. No terceiro e último momento, far-se-á alusão aos poderes de intervenção do Estado nestas entidades da administração autónoma, destacando os

limites que a nosso ver se impõem a tal poder de intervenção, mesmo quando nos situamos no domínio de competências delegadas dos órgãos do Estado, nos órgãos das Entidades Intermunicipais.

## **1. A consagração legal das Entidades Intermunicipais: breve referência à sua evolução legislativa**

A lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, veio aprovar, no seu anexo I:

- i) o regime jurídico das Autarquias Locais;
- ii) o estatuto das Entidades Intermunicipais;
- iii) o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas Autarquias Locais e nas Entidades Intermunicipais e dos Municípios nas Entidades Intermunicipais e nas Freguesias;
- iv) e, ainda, o regime jurídico do associativismo autárquico<sup>1</sup>.

Ao anexo I, da lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, apelidaremos, em termos gerais, de RJAL. O presente texto versa, apenas, sobre a parte do regime que recai sobre as Entidades Intermunicipais.

A referência às Entidades Intermunicipais compreende as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais<sup>2</sup>. Do ponto de vista jurídico, as Entidades Intermunicipais são associações de Autarquias Locais, em particular associações de Municípios<sup>3</sup>. Na perspetiva da organização administrativa<sup>4</sup>, e no contexto das pessoas coletivas que integram a Administração Pública Portuguesa, as Entidades Intermunicipais fazem parte da administração autónoma de base associativa, de entes públicos, embora caracterizadas, em especial, pela sua contiguidade territorial<sup>5</sup>. Com efeito, está-se aqui perante verdadeiras associações públicas, não devendo confundir-se com as Autarquias Locais que as compõem<sup>6</sup>. Mas não são as únicas. Na verdade, também são associações públicas, não apenas as Entidades Intermunicipais, mas também as

---

<sup>1</sup> Cfr. Artigo 1.º, da lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e do RJAL.

<sup>2</sup> Cfr. Artigo 63.º, n.º 3, do RJAL.

<sup>3</sup> Cfr. Artigo 63.º, n.º 1 e 2, do RJAL. Neste sentido ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo - Vol. I*, 4.ª (Coimbra: Almedina, 2016), p. 530.

<sup>4</sup> Para um estudo do Direito da Organização Administrativa e da sua dinâmica, veja-se JULIANA FERRAZ COUTINHO, *O Público E O Privado Na Organização Administrativa* (Coimbra: Almedina, 2017).

<sup>5</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, p. 530. PEDRO COSTA GONÇALVES refere-se a elas como sendo «associações públicas de administração autónoma territorial», reconduzindo-as ao conceito de administração autónoma territorial (PEDRO COSTA GONÇALVES, 'As Entidades Intermunicipais - Em Especial, as Comunidades Intermunicipais', *Questões Atuais de Direito Local*, 2014, 21 a 40 (p. 38). Quanto a nós, preferimos inseri-las no contexto da administração de base associativa, ainda que reconheçamos que as mesmas têm de revestir a característica da contiguidade territorial. Classificando as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais como exemplos de associações públicas de entidades públicas, ainda que ao abrigo da legislação anterior, veja-se ISABEL CELESTE MONTEIRO DA FONSECA, *Direito Da Organização Administrativa* (Coimbra: Almedina, 2011), p. 150.

<sup>6</sup> Como refere PEDRO COSTA GONÇALVES, as associações de Municípios não constituem Autarquias Locais, porquanto a CRP consagra um princípio da tipicidade e de *numerus clausus* de Autarquias Locais, embora reconhecendo a sua proximidade (PEDRO COSTA GONÇALVES, p. 23).

associações de Municípios e de Freguesias de fins específicos<sup>7</sup>. Estas últimas, não serão objeto do nosso estudo, mas, tal como as Entidades Intermunicipais, cabem na categoria das associações públicas de entes públicos.

A existência de tais associações, onde cabem as Entidades Intermunicipais, é assegurada pela Constituição da República Portuguesa (CRP). Com efeito, o artigo 236.º, n.º 3, prevê a possibilidade de nas grandes áreas urbanas a lei estabelecer outras formas de organização administrativa, além das Autarquias Locais. No que respeita em particular às associações de Freguesias, o artigo 247.º, determina que estas «podem constituir, nos termos da lei, associações para administração de interesses comuns» e em relação aos Municípios, no artigo 253.º, que estes «podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias». A Constituição não fica, assim, alheia a tais realidades.

Numa perspetiva diacrónica, a colaboração entre Autarquias Locais, particularmente de Municípios, sucedeu-se, em termos gerais e de forma sistemática, da seguinte forma:

- i. em 1913, a lei n.º 88 de 7 de agosto, permitiu a realização de acordos entre os Municípios com o objetivo de estes prosseguirem, em conjunto, interesses comuns;
- ii. no código administrativo de 1936-40, apareceu, pela primeira vez, a regulamentação geral das federações de Municípios, sendo que com a revolução de 25 de abril, a Constituição de 1976 veio admitir a criação de associações e federações ao nível autárquico;
- iii. a regulamentação legal dos normativos constitucionais, surgiu com o decreto-lei n.º 266/81, de 15 de setembro, que veio regulamentar as associações de Municípios, mas que foi posteriormente revogado pelo decreto-lei n.º 412/89, de 29 de novembro, que, por sua vez, foi revogado pela lei 172/99, de 21 de setembro;
- iv. a lei n.º 172/99, de 21 de setembro, foi revogada pela lei n.º 11/2003, que consagrou, no nosso ordenamento jurídico, o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos;
- v. a lei n.º 11/2003, acabaria também por ser revogada pela lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que veio estabelecer o regime jurídico do associativismo autárquico;
- vi. em termos paralelos, as Áreas Metropolitanas foram criadas pela lei n.º 44/91, de 2 de agosto, lei essa que viria a ser revogada pela lei n.º 10/2003, de 13 de maio, posteriormente revogada também pela lei n.º 45/2008, de 27 de agosto;

---

<sup>7</sup> Cfr. Artigo 63.º, n.º1 e 2, do RJAL.

- vii. a lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, veio estabelecer, no nosso ordenamento jurídico, o regime jurídico do associativismo autárquico; esta lei de 2008, previa a criação de associações de Municípios de fins múltiplos e de associações de Municípios de fins específicos, sendo as associações de Municípios de fins múltiplos, denominadas de comunidades intermunicipais (CIM), e eram pessoas coletivas de direito público, constituídas por Municípios e as associações de Municípios de fins específicos, pessoas coletivas de direito privado, criadas para a realização, em comum, de interesses específicos dos Municípios que as integravam; a lei previa, ainda, a existência das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, uma forma específica de associação de Municípios, cujo regime jurídico constava da lei n.º 46/2008, de 27 de agosto;
- viii. tanto a lei n.º 45/2008, como a lei n.º 46/2008, foram revogadas pela lei n.º 75/2013.

Em suma, atualmente, conforme se referiu *supra*, mantém-se a existência das Comunidades Intermunicipais e das Áreas Metropolitanas, que, em conjunto, tomam a designação de Entidades Intermunicipais e cujo regime consta, agora, de um só diploma, ou seja, o RJAL, aprovado pela lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Além disso, prevê-se, nesse mesmo diploma, a existência de associações públicas de Municípios e de Freguesias de fins específicos, constando o respetivo regime geral dos artigos 108.º a 110.º, do RJAL<sup>8</sup>.

## **2. Referência ao regime jurídico das Entidades Intermunicipais**

### **2.1. As Comunidades Intermunicipais**

A competência para instituir Comunidades Intermunicipais está a cargo das câmaras municipais, ficando a eficácia do acordo constitutivo dependente de uma aprovação por parte das assembleias municipais. As Comunidades Intermunicipais instituem-se através de um contrato, devendo, cada uma delas, dispor de um estatuto que deverá obrigatoriamente definir<sup>9</sup>:

- i. a denominação, contendo a referência à unidade territorial que integra, a sede e a composição da comunidade intermunicipal;
- ii. os fins da comunidade intermunicipal;
- iii. os bens, serviços e demais contributos com que os Municípios concorrem para a prossecução das suas atribuições;
- iv. a estrutura orgânica, o modo de designação e de funcionamento dos seus órgãos;

---

<sup>8</sup> No caso particular das Freguesias, mantém-se ainda em vigor a lei n.º 175/99, de 21 de setembro, que aprovou, para o nosso ordenamento jurídico, o regime jurídico comum das associações de Freguesias de direito público.

<sup>9</sup> Cfr. Artigo 80.º, do RJAL.

- v. as competências dos seus órgãos.

A lei estabelece um limite à criação das Comunidades Intermunicipais, pois não podem existir Comunidades Intermunicipais com um número inferior a cinco Municípios, ou então, que tenham uma população que somada é inferior a 85 000 habitantes.

As Comunidades Intermunicipais têm atribuições em matéria de<sup>10</sup>:

- i. promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;
- ii. de articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;
- iii. de participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN;
- iv. e de planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.

Além disso, as Comunidades Intermunicipais devem assegurar a articulação das atuações entre os Municípios e os serviços da administração central, em áreas como<sup>11</sup>:

- i. as redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
- ii. a rede de equipamentos de saúde;
- iii. a rede educativa e de formação profissional;
- iv. o ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;
- v. a segurança e proteção civil;
- vi. a mobilidade e transportes;
- vii. as redes de equipamentos públicos;
- viii. a promoção do desenvolvimento económico, social e cultural;
- ix. e a rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

Os órgãos das Comunidades Intermunicipais são a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal e, ainda, o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal. Vejamos, em seguida, as regras de constituição e de funcionamento, bem como algumas das principais competências de cada um dos referidos órgãos:

**i. Assembleia intermunicipal:**

- a. Constituição:** é constituída por membros de cada assembleia municipal, eleitos de forma proporcional, em função do respetivos número de eleitores<sup>12</sup>,

---

<sup>10</sup> Cfr. Artigo 81.º, n.º 1, do RJAL.

<sup>11</sup> Cfr. Artigo 81.º, n.º 2, do RJAL.

<sup>12</sup> Cfr. Artigo 83.º, n.º 1, do RJAL. As proporções são dois nos Municípios até 10 000 eleitores; quatro nos Municípios entre 10 001 e 50 000 eleitores; seis nos Municípios entre 50 001 e 100 000 eleitores; oito nos Municípios com mais de 100 000 eleitores.

**b. Funcionamento:** reúne ordinariamente duas vezes por ano e extraordinariamente sempre que convocada nos termos dos estatutos da comunidade intermunicipal<sup>13</sup>; os trabalhos da assembleia são dirigidos por uma mesa, constituída pelo presidente, um vice-presidente e um secretário, a eleger por voto secreto de entre os membros da assembleia<sup>14</sup>; compete ao presidente da assembleia convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias e dirigir os trabalhos da assembleia<sup>15</sup>.

**c. Competências:** a assembleia intermunicipal tem como principais competências, entre outras, as seguintes<sup>16</sup>:

- i. eleger a mesa da assembleia intermunicipal;
- ii. aprovar, sob proposta do conselho intermunicipal, as opções do plano, o orçamento e as suas revisões;
- iii. eleger, sob proposta do conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal;
- iv. aprovar o seu regimento e os regulamentos, designadamente de organização e funcionamento;
- v. aprovar moções de censura ao secretariado executivo intermunicipal, etc.

## ii. Conselho intermunicipal

**a. Constituição:** é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos Municípios que integram a comunidade intermunicipal<sup>17</sup>; o conselho intermunicipal tem um presidente e dois vice-presidentes eleitos pelo conselho de entre os seus membros<sup>18</sup>.

**b. Funcionamento:** o conselho tem doze reuniões anuais, com periodicidade mensal, reunindo extraordinariamente por iniciativa do seu presidente ou após requerimento de um terço dos seus membros<sup>19</sup>; é garantida a publicidade das reuniões do conselho, sendo que o presidente do conselho intermunicipal pode convocar, sempre que entender necessário, os membros do secretariado executivo intermunicipal para as reuniões do órgão<sup>20</sup>; cabe ao presidente

---

<sup>13</sup> Cfr. Artigo 83.º, n.º 4, do RJAL.

<sup>14</sup> Cfr. Artigo 85.º, n.º 1, do RJAL.

<sup>15</sup> Cfr. Artigo 86.º, do RJAL.

<sup>16</sup> Cfr. Artigo 84.º, do RJAL.

<sup>17</sup> Cfr. Artigo 88.º, n.º 1, do RJAL.

<sup>18</sup> Cfr. Artigo 88.º, n.º 2, do RJAL.

<sup>19</sup> Cfr. Artigo 89.º, n.º 1 e 2, do RJAL.

<sup>20</sup> Cfr. Artigo 89.º, n.º 3 e 6, do RJAL.

convocar as sessões ordinárias e extraordinárias e dirigir os trabalhos do conselho intermunicipal.

**c. Competências:** o conselho tem como principais competências, entre outras, as seguintes<sup>21</sup>:

- i. eleger o seu presidente e vice-presidentes, na sua primeira reunião;
- ii. submeter à assembleia intermunicipal a proposta do plano de ação da comunidade intermunicipal e o orçamento e as suas alterações e revisões;
- iii. propor ao Governo os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento de interesse intermunicipal;
- iv. pronunciar-se sobre os planos e programas da administração central com interesse intermunicipal;
- v. acompanhar e fiscalizar a atividade do secretariado executivo intermunicipal, das empresas locais e de quaisquer outras entidades que integrem o perímetro da administração local;
- vi. discutir e preparar com os departamentos governamentais e com as câmaras municipais contratos de delegação de competências;
- vii. aprovar a celebração de contratos de delegação de competências com o Estado e com os Municípios, bem como a respetiva resolução e revogação;
- viii. aprovar o seu regimento;
- ix. aprovar, sob proposta do secretariado executivo intermunicipal, os regulamentos com eficácia externa;
- x. deliberar sobre a demissão do secretariado executivo intermunicipal;
- xi. representar externamente a comunidade intermunicipal perante quaisquer entidades externas, com faculdade de delegação no secretariado executivo intermunicipal, etc.

### **iii. Secretariado executivo intermunicipal**

**a. Constituição:** O secretariado executivo intermunicipal é constituído por um primeiro-secretário e, mediante deliberação unânime do conselho intermunicipal, até dois secretários intermunicipais<sup>22</sup>; o secretariado executivo é eleito pela assembleia intermunicipal, sob proposta do conselho

---

<sup>21</sup> Cfr. Artigos 90.º e 92.º, do RJAL.

<sup>22</sup> Cfr. Artigo 93.º, do RJAL.

intermunicipal, realizando-se a votação por escrutínio secreto, sob pena de nulidade da mesma<sup>23</sup>.

- b. Funcionamento:** o secretariado executivo intermunicipal tem uma reunião ordinária quinzenal e reuniões extraordinárias sempre que necessário, não sendo as mesmas públicas; em todo o caso, o secretariado executivo intermunicipal deve assegurar a consulta e a participação das populações sobre matérias de interesse intermunicipal, designadamente através da marcação de datas para esse efeito e as atas das reuniões do secretariado executivo intermunicipal são obrigatoriamente publicitadas no sítio da Internet da comunidade intermunicipal<sup>24</sup>.
- c. Competências:** o secretariado executivo tem como principais competências (além das que lhe sejam delegadas), entre outras, as seguintes<sup>25</sup>:
- i. elaborar e submeter à aprovação do conselho intermunicipal os planos necessários à realização das atribuições intermunicipais;
  - ii. participar na gestão de programas de desenvolvimento regional e apresentar candidaturas a financiamentos através de programas, projetos e demais iniciativas;
  - iii. preparar para o conselho intermunicipal a proposta do plano de ação e a proposta do orçamento, assim como as respetivas propostas de alteração e revisão;
  - iv. executar as opções do plano e o orçamento;
  - v. aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa se encontre abaixo do limite definido pelo conselho intermunicipal;
  - vi. elaborar e submeter à aprovação do conselho intermunicipal projetos de regulamentos com eficácia externa da comunidade intermunicipal;
  - vii. dirigir os serviços intermunicipais;
  - viii. executar projetos de formação dos recursos humanos dos Municípios e de apoio à gestão municipal;
  - ix. apresentar propostas ao conselho intermunicipal sobre matérias da competência deste, etc.

---

<sup>23</sup> Cfr. Artigo 94.º, do RJAL.

<sup>24</sup> Cfr. Artigo 95.º, do RJAL.

<sup>25</sup> Cfr. Artigo 96.º, do RJAL.



#### iv. Conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal

- a. **Constituição:** o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal é constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais, cabendo ao conselho intermunicipal deliberar sobre a sua composição em concreto<sup>26</sup>.
- b. **Funcionamento:** o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal é um órgão de natureza consultiva, destinado ao apoio ao processo de decisão dos restantes órgãos da comunidade intermunicipal<sup>27</sup>.
- c. **Competências:** além da sua função de natureza consultiva, compete ao conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal aprovar o respetivo regimento de organização e funcionamento<sup>28</sup>.

As Comunidades Intermunicipais são livremente instituídas pelos Municípios que fazem parte de uma determinada área geográfica<sup>29</sup>, estando essa área geográfica definida no anexo I, da lei n.º 75/2013, assumindo as seguintes designações: a Comunidade Intermunicipal do Alto Minho; a Comunidade Intermunicipal do Cávado; a Comunidade Intermunicipal do Ave; a Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega; a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa; a Comunidade Intermunicipal do Douro; a Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes; a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro; a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra; a Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria; a Comunidade Intermunicipal de Viseu Dão Lafões; a Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela; a Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa; a Comunidade Intermunicipal do Oeste; a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo; a Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral; a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo; a Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; a Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo; a Comunidade Intermunicipal de Lezíria do Tejo; e, finalmente, a Comunidade Intermunicipal do Algarve<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Cfr. Artigo 98.º, n.º 2 e 3, do RJAL.

<sup>27</sup> Cfr. Artigo 98.º, n.º 1, do RJAL.

<sup>28</sup> Cfr. Artigo 99.º, n.º 1, do RJAL.

<sup>29</sup> Cfr. Artigo 66.º, n.º 2, do RJAL.

<sup>30</sup> A Comunidade Intermunicipal do Alto Minho integra seguintes Municípios: Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira. A Comunidade Intermunicipal do Cávado integra os seguintes Municípios: Amares, Barcelos, Braga, Esposende, Terras de Bouro e Vila Verde. A Comunidade Intermunicipal do Ave integra os seguintes Municípios: Cabeceiras de Basto, Fafe, Guimarães, Mondim de Basto, Póvoa de Lanhoso, Vieira do Minho, Vila Nova de Famalicão e Vizela. A Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega integra os seguintes Municípios: Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar. A Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa integra os seguintes Municípios: Amarante, Baião, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Cinfães, Felgueiras, Lousada, Marco de Canaveses, Paços de Ferreira, Penafiel e Resende. A Comunidade Intermunicipal do Douro integra os seguintes Municípios: Alijó, Armamar, Carraceda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Lamego, Mesão Frio, Moimenta da Beira, Murça, Penedono, Peso da Régua, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, São João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca, Torre de Moncorvo, Vila Nova de Foz Côa e Vila Real. A Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes integra os seguintes Municípios: Alfândega da Fé, Bragança, Macedo

## 2.2. As Áreas Metropolitanas

As Áreas Metropolitanas, tais como as outras entidades públicas, prosseguem fins de interesse público. No artigo 67.º, do RJAL, encontramos enumeradas as atribuições destas entidades. Da leitura do artigo, resulta que as Áreas Metropolitanas têm atribuições em matéria de:

- i. participação na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana;
- ii. promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;
- iii. articulação dos investimentos municipais de carácter metropolitano;
- iv. participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN);
- v. participação, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano;
- vi. participação em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos; planeamento da atuação de entidades públicas de carácter metropolitano.

---

de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Vila Flor, Vimioso e Vinhais. A Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro integra os seguintes Municípios: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos. A Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra integra os seguintes Municípios: Arganil, Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Góis, Lousã, Mealhada, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Mortágua, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Soure, Tábua e Vila Nova de Poiares. A Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria integra os seguintes Municípios: Alvaiázere, Ansião, Batalha, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Leiria, Marinha Grande, Pedrógão Grande, Pombal e Porto de Mós. A Comunidade Intermunicipal de Viseu Dão Lafões integra os seguintes Municípios: Aguiar da Beira, Carregal do Sal, Castro Daire, Mangualde, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, Santa Comba Dão, São Pedro do Sul, Sátão, Tondela, Vila Nova de Paiva, Viseu e Vouzela. A Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela integra os seguintes Municípios: Almeida, Belmonte, Celorico da Beira, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Fundão, Gouveia, Guarda, Manteigas, Mêda, Pinhel, Sabugal, Seia e Trancoso. A Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa integra os seguintes Municípios: Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Oleiros, Penamacor, Proença-a-Nova e Vila Velha de Ródão. A Comunidade Intermunicipal do Oeste integra os seguintes Municípios: Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras. A Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo integra os seguintes Municípios: Abrantes, Alcanena, Constância, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Mação, Ourém, Sardoal, Sertã, Tomar, Torres Novas, Vila de Rei e Vila Nova da Barquinha. A Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral integra os seguintes Municípios: Alcácer do Sal, Grândola, Odemira, Santiago do Cacém e Sines. A Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo integra os seguintes Municípios: Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sor, Portalegre e Sousel. A Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central integra os seguintes Municípios: Alandroal, Arraiolos, Borba, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Mora, Mourão, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vila Viçosa. A Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo integra os seguintes Municípios: Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Ourique, Serpa e Vidigueira. A Comunidade Intermunicipal de Lezíria do Tejo integra os seguintes Municípios: Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos e Santarém. Finalmente, a Comunidade Intermunicipal do Algarve integra os seguintes Municípios: Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa (Algarve), Lagos, Loulé, Monchique, Olhão, Portimão, São Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António.

Além disso, as Áreas Metropolitanas asseguram a articulação das atuações entre os Municípios e os serviços da administração central em áreas como:

- i. as redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
- ii. a rede de equipamentos de saúde;
- iii. a rede educativa e de formação profissional;
- iv. o ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;
- v. a segurança e proteção civil;
- vi. a mobilidade e transportes;
- vii. as redes de equipamentos públicos;
- viii. a promoção do desenvolvimento económico e social;
- ix. e a rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

As Áreas Metropolitanas têm como órgãos: o conselho metropolitano, a comissão executiva metropolitana e o conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano<sup>31</sup>. Vejamos, em seguida, as regras de constituição e de funcionamento, bem como as principais competências de cada um dos referidos órgãos:

**i. Conselho Metropolitano**

- a. **Constituição:** é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos Municípios que integram a área metropolitana, tendo um presidente e dois vice-presidentes, eleitos pelo conselho, de entre os seus membros<sup>32</sup>.
- b. **Funcionamento:** é um órgão de natureza deliberativa, que tem 12 reuniões anuais com periodicidade mensal, reunindo extraordinariamente por iniciativa do seu presidente ou após requerimento de um terço dos seus membros, sendo garantida a publicidade das suas reuniões<sup>33</sup>; compete ao presidente convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias, bem como dirigir os trabalhos do conselho.
- c. **Competências:** o conselho metropolitano tem como principais competências, entre outras, as seguintes<sup>34</sup>:
  - i. eleger o presidente e vice-presidentes, na primeira reunião;
  - ii. definir e aprovar as opções políticas e estratégicas da área metropolitana;

---

<sup>31</sup> Cfr. Artigo 68.º, do RJAL.

<sup>32</sup> Cfr. Artigo 69.º, n.º 2 e 3, do RJAL.

<sup>33</sup> Cfr. Artigos 69.º, n.º 1 e 70.º, n.º 1, 2 e 3, do RJAL.

<sup>34</sup> Cfr. Artigo 71.º, do RJAL.

- iii. aprovar o plano de ação da área metropolitana e a proposta de orçamento e as suas alterações e revisões;
- iv. aprovar os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento de interesse metropolitano, cujos regimes jurídicos são definidos em diploma próprio;
- v. acompanhar e fiscalizar a atividade da comissão executiva metropolitana, das empresas locais e de quaisquer outras entidades que integrem o perímetro da administração local;
- vi. tomar posição perante quaisquer órgãos do Estado ou entidades públicas sobre assuntos de interesse para a área metropolitana;
- vii. autorizar a celebração de contratos de delegação de competências com o Estado e com os Municípios, bem como a respetiva resolução e revogação;
- viii. aprovar o seu regimento;
- ix. aprovar, sob proposta da comissão executiva metropolitana, os regulamentos com eficácia externa;
- x. apreciar e deliberar sobre o exercício da competência de cobrança dos impostos municipais pelos serviços da área metropolitana, nos termos a definir por diploma próprio;
- xi. designar, sob proposta da comissão executiva metropolitana, o representante da área metropolitana na assembleia geral das empresas locais, assim como os seus representantes em quaisquer outras entidades, organismos ou comissões nos quais a área metropolitana participe, independentemente de integrarem ou não o perímetro da administração local;
- xii. aprovar a criação ou reorganização dos serviços metropolitanos;
- xiii. deliberar sobre a composição em concreto do conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano;
- xiv. deliberar sobre a demissão da comissão executiva, etc.

**ii. Comissão executiva metropolitana:**

- a. Constituição:** O conselho metropolitano é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos Municípios que integram a área metropolitana, tendo um presidente e dois vice-presidentes, eleitos por aquele, de entre os seus membros<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Cfr. Artigo 69.º, n.º 2 e 3, do RJAL.

- b. **Funcionamento:** o conselho metropolitano tem 12 reuniões anuais com periodicidade mensal, podendo reunir extraordinariamente por iniciativa do seu presidente ou após requerimento de um terço dos seus membros, sendo garantida a publicidade das reuniões.
- c. **Competências:** a comissão executiva metropolitana tem como principais competências, entre outras, as seguintes<sup>36</sup>:
- i. propor ao Governo os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento de interesse metropolitano;
  - ii. pronunciar-se sobre os planos e programas da administração central com interesse metropolitano;
  - iii. colaborar com os serviços da administração central com competência no domínio da proteção civil e com os serviços municipais de proteção civil;
  - iv. elaborar e submeter a aprovação do conselho metropolitano o plano de ação e a proposta do orçamento, assim como as respetivas alterações e revisões;
  - v. elaborar e apresentar ao conselho metropolitano propostas de harmonização no domínio dos poderes tributários dos Municípios;
  - vi. propor ao conselho metropolitano o representante da área metropolitana na assembleia geral das empresas locais, assim como os seus representantes em quaisquer outras entidades, organismos ou comissões nos quais a área metropolitana participe;
  - vii. elaborar e submeter à aprovação do conselho metropolitano projetos de regulamentos com eficácia externa da área metropolitana;
  - viii. dirigir os serviços metropolitanos de apoio técnico e administrativo;
  - ix. dar conhecimento das contas da área metropolitana às assembleias municipais dos respetivos Municípios;
  - x. dirigir os serviços metropolitanos;
  - xi. discutir e preparar com os departamentos governamentais e com as câmaras municipais contratos de delegação de competências;
  - xii. submeter ao conselho metropolitano, para efeitos de autorização, propostas de celebração dos contratos de delegação de competências, etc.

### iii. Conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano

---

<sup>36</sup> Cfr. Artigo 76.º, do RJAL.

- a. **Constituição:** é constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos.
- b. **Funcionamento:** é um órgão de natureza consultiva destinado ao apoio ao processo de decisão dos restantes órgãos da área metropolitana.
- c. **Competências:** além das suas competências consultivas, o conselho tem as seguintes competências:
  - i. deliberar sobre a composição em concreto do conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano;
  - ii. aprovar o respetivo regimento de organização e funcionamento.

Ao contrário das Comunidades Intermunicipais, a instituição das Áreas Metropolitanas não é livre, sendo Áreas Metropolitanas aquelas que a lei indicar enquanto tal no anexo I, da lei n.º 75/2013<sup>37</sup>. Temos, atualmente, duas Áreas Metropolitanas, nomeadamente a Área Metropolitana do Porto e a Área Metropolitana de Lisboa<sup>38</sup>.

### **2.3. A transferência legal de competências dos órgãos do Estado e a delegação de competências dos órgãos do Estado e dos Municípios para os órgãos das Entidades Intermunicipais**

Conforme já se referiu supra, a lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelece o regime jurídico das Autarquias Locais, aprova o estatuto das Entidades Intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico, e consagra, também, o regime jurídico da transferência, por via legislativa, das competências dos órgãos do Estado para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais, bem como o regime jurídico da delegação de competências dos órgãos do Estado, através de contrato interadministrativo, para os órgãos das Autarquias Locais e dos órgãos das Entidades Intermunicipais e ainda o regime da delegação de competências dos órgãos dos Municípios para os órgãos das Entidades Intermunicipais.

O legislador veio, na verdade, estabelecer duas formas distintas de operar uma maior descentralização administrativa. Uma, é legal e com um caráter mais universal e definitivo – transferência legal de competências (e atribuições) – outra, contratual, com um caráter mais individual

---

<sup>37</sup> Cfr. Artigo 66.º, n.º 1, do RJAL.

<sup>38</sup> A Área Metropolitana do Porto é constituída pelos seguintes Municípios: Arouca, Espinho, Gondomar; Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Paredes, Porto, Póvoa de Varzim, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Trofa, Vale de Cambra, Valongo, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia. Por sua vez, a Área Metropolitana de Lisboa é constituída pelos seguintes Municípios: Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra, Vila Franca de Xira, Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal.

e temporário<sup>39</sup> – delegação intersubjetiva de competências (em bom rigor, parece-nos mais adequado, e de atribuições)<sup>40</sup>.

### **2.3.1. A transferência legal de competências dos órgãos do Estado para os órgãos das Entidades Intermunicipais**

No que respeita à transferência legal de competências entre os órgãos do Estado e os órgãos das Entidades Intermunicipais, o título IV, capítulo I, do nosso RJAL, vem concretizar, segundo o legislador, uma maior descentralização administrativa. De acordo com o artigo 111.º do RJAL, para efeitos do disposto no regime, a descentralização administrativa opera-se através da transferência, por via legislativa, de competências dos órgãos do Estado para órgãos das Entidades Intermunicipais. Talvez aqui fosse, contudo, mais correto falar-se numa verdadeira transferência legal de atribuições, conforme já se referiu *supra*, pois as competências são o conjunto de poderes funcionais que realizam determinadas atribuições.

Os objetivos da descentralização administrativa estão em conformidade com o disposto no artigo 267.º, n.ºs 1 e 2, da CRP, que estabelece os princípios constitucionais da organização administrativa. De facto, de acordo com 112.º do RJAL, «[a] concretização da descentralização administrativa visa a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis». Daqui decorrem as ideias de desburocratização e de aproximação dos serviços às populações, consagradas no já referido artigo 267.º, n.º 1. Acresce, ainda, a ideia de uma boa administração, tal como consagrada no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

A lei, com respeito pelo princípio da intangibilidade das atribuições autárquicas, deve promover uma transferência legal progressiva, contínua e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das Autarquias Locais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais<sup>41</sup>. Esta transferência legal de competências tem carácter definitivo e universal<sup>42</sup>.

A lei consagra igualmente os pressupostos que se devem observar antes da aprovação da lei que opera a referida transferência legal, bem como os pressupostos da lei de transferência. Assim,

---

<sup>39</sup> Para uma visão geral de ambos os regimes, ainda a respeito da proposta de lei n.º 104/XII, veja-se ISABEL CELESTE MONTEIRO DA FONSECA, 'Transferência (Contratualizada) de Atribuições E Competências a Favor Das Freguesias: Possibilidade de Ganhos E Perdas', *Direito Regional E Local*, n.º 28 (2013), 11 a 19..

<sup>40</sup> Colocando esta delegação de competências entre pessoas coletivas distintas numa ótica de desconcentração e não descentralização, porquanto as competências delegadas continuam a pertencer ao Estado, veja-se PEDRO COSTA GONÇALVES, p. 36.

<sup>41</sup> Cfr. Artigo 113.º, do RJAL.

<sup>42</sup> Cfr. Artigo 114.º, do RJAL.

antes de realizar a transferência legal, o Estado deve promover os estudos necessários a assegurar, entre outros, que da transferência não resulte um aumento da despesa pública global. A lei de transferência, por sua vez, deve prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes para o exercício, pelos órgãos autárquicos, das competências que lhe são transferidas; as fontes de financiamento de tais recursos; e, finalmente, a referência aos estudos prévios realizados<sup>43</sup>. Na atualidade, são várias as iniciativas legislativas com vista a promoção desta transferência legal de competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais<sup>44</sup>.

### **2.3.2. A delegação de competências dos órgãos do Estado e dos Municípios para os órgãos das Entidades Intermunicipais**

O capítulo II, do título IV, do RJAL, consagra uma figura diferente daquela que está prevista no referido capítulo I. Trata-se da figura da delegação de competências<sup>45</sup>. A delegação de competências prevista no RJAL, tem um regime diferente da transferência legal de competências que o legislador consagra no capítulo I, do título IV. São, pois, duas figuras bem distintas, como se referiu *supra*<sup>46</sup>.

O Estado, os Municípios e as Entidades Intermunicipais, devem, de acordo com o artigo 117.º do RJAL, articular, entre si, a prossecução das respetivas atribuições. Como refere MARTA PORTOCARRERO<sup>47</sup>, parece-nos que estamos aqui, essencialmente, perante uma delegação de competências que deverá ocorrer no âmbito de domínios que têm uma incidência nacional e ao mesmo tempo local e, neste caso em particular, no que para este texto nos interessa, especialmente intermunicipal.

---

<sup>43</sup> Cfr. Artigo 115.º do RJAL.

<sup>44</sup> Veja-se, por exemplo, a proposta de lei 62/XIII do Governo que estabelece o quadro de transferência de competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local e o projeto de lei 442/XIII, que prevê a lei-quadro que estabelece as condições e requisitos de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais, entre outras iniciativas.

<sup>45</sup> Este regime foi, aliás, objeto de uma fiscalização abstrata preventiva por parte do Tribunal Constitucional (decreto n.º 132/XII). De facto, no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, entendeu-se que “as normas relativas ao regime da delegação de competências do Estado nos Municípios e comunidades intermunicipais resultantes dos artigos 25.º, n.º 1, alínea *k*), e primeira parte do n.º 2 do artigo 100.º, conjugadas com as normas dos artigos 101.º, 102.º, 103.º, n.º 1, e 107.º, devem ser consideradas inconstitucionais, por violação do princípio da reserva de lei para a habilitação legal da delegação de poderes, consagrado no artigo 111.º, n.º 2, da CRP. Consequentemente, as normas dos artigos 104.º a 106.º e 108.º a 110.º, por se encontrarem numa relação instrumental com as normas consideradas inconstitucionais, sofrem igualmente de inconstitucionalidade”. Entendeu-se, em bom rigor, que o regime instituído no decreto n.º 132/XII não garantia o mínimo de densificação do poder legal de delegação.

<sup>46</sup> Neste sentido, MARTA PORTOCARRERO, ‘A Tutela Administrativa Sobre as Autarquias Locais Na Constituição de 1976: Velhas Dúvidas E Novos Desafios’, *Direito Regional E Local*, n.º 03 (2014), 63 a 74 (p. 71).

<sup>47</sup> PORTOCARRERO, p. 71.



Os objetivos desta descentralização contratualizada estão previstos no artigo 118.º do RJAL e são, no geral, os mesmos que estão previstos para a transferência legal de competências, ou seja «a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis». A delegação deve respeitar o princípio da intangibilidade das atribuições estaduais, autárquicas e intermunicipais, sendo que deverá operar no domínio dos interesses próprios das populações que integram as Entidades Intermunicipais<sup>48</sup>.

A delegação de competências deve concretizar-se através da celebração de contratos interadministrativos, sob pena de nulidade da delegação<sup>49</sup>. Os contratos interadministrativos são, nas palavras de ALEXANDRA LEITÃO<sup>50</sup>, «acordos de vontades entre duas ou mais entidades administrativas». São, portanto, como ainda refere a autora, contratos públicos na aceção do Código dos Contratos Públicos (CPP)<sup>51</sup>. São contratos sobre competências que estabelecem uma ação de coordenação entre o poder central e o poder intermunicipal, visando, essencialmente, uma maior eficiência e eficácia da Administração Pública.

No respeitante à negociação, celebração e execução do contrato aplicam-se as regras previstas no RJAL, bem como as regras previstas no Código dos Contratos Públicos e no Código do Procedimento Administrativo<sup>52</sup>. No que toca à execução dos contratos, o RJAL, estabelece os princípios gerais a que a mesma deve obedecer, bem como as modalidades de cessação do contrato de delegação<sup>53</sup>.

No que concerne em particular à delegação de competências dos órgãos do Estado, nos órgãos das Entidades Intermunicipais, determina o artigo 124.º, n.º 1, do RJAL, de harmonia com o princípio da intangibilidade das atribuições, que o Estado concretiza a delegação de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, em especial, no âmbito das funções económicas e sociais. A respeito desta matéria, deve referir-se a existência do decreto-lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que veio estabelecer, em conformidade com o RJAL<sup>54</sup>, o regime de delegação de competências nos órgãos dos Municípios e nos órgãos das Entidades Intermunicipais no domínio de funções sociais. A delegação deve observar os princípios da igualdade e da não discriminação. O período de vigência do contrato coincide com a duração do mandato do Governo, no entanto, a lei determina que o contrato se considera renovado após a tomada de posse de novo Governo, se este não promover, no prazo de seis meses, a contar da

---

<sup>48</sup> Cfr. Artigo 119.º, do RJAL.

<sup>49</sup> Cfr. Artigo 120.º, n.º 1, do RJAL.

<sup>50</sup> ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos Interadministrativos* (Coimbra: Almedina, 2011), p. 171.

<sup>51</sup> Ver artigo 1.º, n.º 2, do CCP.

<sup>52</sup> Cfr. Artigo 120.º, n.º 2, do RJAL.

<sup>53</sup> Cfr. Artigos 121.º, 123.º do RJAL.

<sup>54</sup> Cfr. Artigo 124.º, n.º 2, do RJAL.

sua tomada de posse, ou da instalação do órgão, a sua denúncia<sup>55</sup>. Repare-se que as Entidades Intermunicipais, tal como as Autarquias Locais, não podem, em caso algum, promover a denúncia do referido contrato<sup>56</sup>.

Por sua vez, os órgãos do Município também podem delegar as suas competências nos órgãos das Entidades Intermunicipais, em todos os domínios dos interesses próprios das suas populações, em especial no âmbito do planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico e social, da competitividade territorial, da promoção dos recursos endógenos e da valorização dos recursos patrimoniais e naturais, do empreendedorismo e da criação de emprego, da mobilidade, da gestão de infraestruturas urbanas e das respetivas atividades prestacionais e da promoção e gestão de atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação, bem como nos domínios instrumentais relacionados com a organização e funcionamento dos serviços municipais e de suporte à respetiva atividade<sup>57</sup>. O período de vigência do contrato coincide com a duração do mandato da assembleia municipal, considerando-se o mesmo renovado se, no prazo de seis meses, após a instalação do órgão deliberativo, este não proceder à denúncia do contrato<sup>58</sup>. Repare-se, ainda, que os contratos devem ser objeto de registo e devem estar disponíveis para consulta<sup>59</sup>.

### **3. Poderes de intervenção do Estado – em especial, a tutela sobre as Entidades Intermunicipais**

As Entidades Intermunicipais estão sujeitas ao regime da tutela administrativa do Estado sobre as Autarquias Locais. Assim o dispõe o artigo 64.º do RJAL. Idêntica solução decorre do artigo 1.º da lei n.º 27/96, de 31 de agosto (lei da tutela), de acordo com o qual a referida lei se aplica às Autarquias Locais e às entidades a elas equiparadas, sendo estas, nos termos da lei, as Áreas Metropolitanas, as Assembleias Distritais e as Associações de Municípios de direito público. A lei da tutela aplica-se, deste modo, às Entidades Intermunicipais.

No nosso ordenamento jurídico, tendo em consideração o artigo 242.º da CRP e a lei que disciplina esta matéria (lei da tutela) – normas para as quais remete o artigo 8.º, n.º 1, da Carta Europeia da Autonomia Local – a tutela do Estado sobre as Autarquias Locais, quanto ao fim, só pode ser uma tutela de legalidade e, quanto à forma de exercício, é uma tutela inspetiva. Tal conclusão resulta, desde logo, do artigo 2.º da lei da tutela, de acordo com o qual «[a] tutela administrativa consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das Autarquias Locais e entidades equiparadas» e do artigo 3.º, n.º 1, da mesma lei, que nos diz que «[a] tutela administrativa exerce-se através da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias».

---

<sup>55</sup> Cfr. Artigo 126.º, n.º 1, 2 e 3, do RJAL.

<sup>56</sup> Cfr. Artigo 126.º, n.º 4, do RJAL.

<sup>57</sup> Cfr. Artigo 128.º, n.º 1 e 2, do RJAL.

<sup>58</sup> Cfr. Artigo 129.º, do RJAL.

<sup>59</sup> Cfr. Artigo 130.º, do RJAL.

Daqui resulta, portanto, que à luz da lei atualmente em vigor, a tutela que o Estado exerce sobre as Autarquias Locais é uma tutela de legalidade e sob a forma inspetiva, embora no que respeita à forma de exercício, nos pareça que a Constituição admite outros tipo de tutela, como por exemplo a tutela integrativa<sup>60</sup>.

As Entidades Intermunicipais, no quadro legal atual, estão, assim, sujeitas a uma tutela de legalidade, que se exerce sob a forma inspetiva. Questão relacionada com os poderes de intervenção do Estado nas Entidades Intermunicipais é a de saber quais são os poderes de intervenção do Estado, no quadro da delegação de competências dos órgãos do Estado, nos órgãos das Entidades Intermunicipais, que o RJAL prevê. Isto porque a entender-se aplicável a estes casos o regime da delegação de poderes previsto no Código do Procedimento Administrativo, tal pode levar-nos a aceitar poderes de intervenção que, pelo menos quando partimos da análise das Autarquias Locais, não nos parecem admissíveis. Ainda que esta questão mereça, pela sua importância, ser objeto de um estudo autónomo, de uma forma geral, não nos parece de aceitar também neste âmbito, desde logo porque estamos, ainda, no domínio da administração autónoma, ou seja, de entidades que congregam entes locais, cujos órgãos, neste último caso, são democraticamente eleitos, que o Estado possa exercer poderes de intervenção mais fortes do que aqueles que se admitem para as Autarquias Locais. Como refere PEDRO COSTA GONÇALVES<sup>61</sup>, há aqui fatores que condicionam e limitam a intervenção do Estado delegante no exercício das suas competências delegadas. Tal como se referiu a respeito das Autarquias Locais, em outro estudo, a amplitude dos poderes de intervenção do delegante, nestes casos, deve encontrar-se dentro dos limites da relação de tutela, nomeadamente na forma como a mesma é configurada pelo artigo 242.º da CRP, excluindo-se, em nosso entendimento, por esta via, o poder do delegante revogar os atos do delegado (que exigiria uma tutela de mérito) e o de emanar diretivas e instruções (instrumentos jurídicos da superintendência e da hierarquia e que não cabem na relação de tutela).

---

<sup>60</sup> Sobre as medidas de tutela admissíveis veja-se ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa Nas Relações Entre O Estado E Os Municípios (Condicionanismos Constitucionais)*, (Coimbra: Coimbra Editora, 2004) e ainda ISABEL CELESTE MONTEIRO DA FONSECA, 'A Intervenção Do Estado Nas Autarquias Locais: Comedida Ou Sem Medida(s)?', in *Estudo Em Comemoração Dos 20 Anos Da Escola de Direito Da Universidade Do Minho*, ed. by Mário João Ferreira Monte and others (Coimbra: Coimbra Editora, 2014), p. 337 a 343.

<sup>61</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, p. 36