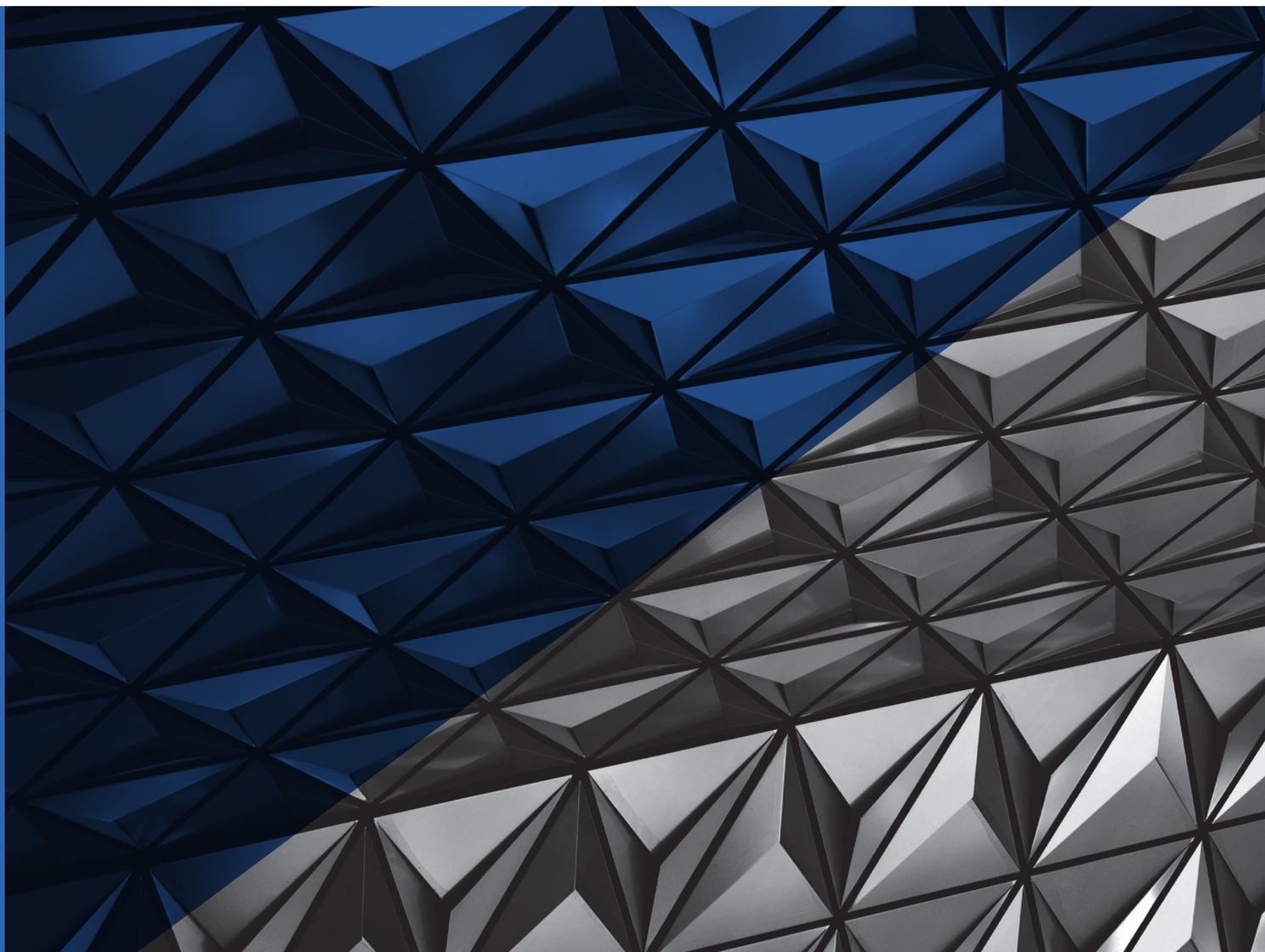


CONTROLO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS EM ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA

LUÍS PEREIRA COUTINHO



CONTROLO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS EM ÁREA DE REABILITAÇÃO URBANA*

Luís P. Pereira Coutinho**

1. Preliminares

Esta exposição incide sobre as especificidades do regime de controlo das operações urbanísticas em área de reabilitação urbana.

Trata-se de especificidades contempladas no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro (Regime Jurídico da Reabilitação Urbana – RJRU) – em particular nos respectivos artigos 44.º e seguintes –, as quais se verificam a três níveis distintos, orgânico (v. *infra*, 2), procedimental (v. *infra*, 3) e material (v. *infra*, 4).

2. Regime Orgânico

2.1. Em sede de regime orgânico do controlo de operações urbanísticas em área de reabilitação urbana, cumpre salientar a possibilidade de delegação de competências municipais nas empresas gestoras de área correspondente – mais rigorosamente, nos

respectivos órgãos executivos¹. As normas de habilitação encontram-se nos artigos 45.º a 48.º do RJRU, sendo ainda de mencionar o artigo 54.º, n.º 2, bem como a delegação tácita correspondente ao artigo 36.º, n.º 4, aplicável ao caso em que a empresa gestora revista a natureza de sociedade de reabilitação urbana.

De destacar, naturalmente, a susceptibilidade de delegação de competências de controlo *prévio* de operações urbanísticas nos termos do artigo 45.º.

2.2. A delegação de competências de órgãos municipais em empresas municipais não constitui seguramente algo de novo no Direito Administrativo português.

De resto, impõe-se começar por assinalar que o artigo 17.º, n.º 1, do Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL)² – para o qual remete o artigo 37.º, n.º 1, do RJRU – parece à primeira vista atribuir a esta modalidade de delegação inter-subjectiva uma latitude que se encontra para além do admissível, desde logo em face do princípio da legalidade.

Com efeito, uma leitura desprevenida desse preceito poderia conduzir à conclusão de que as delegações de poderes em empresas municipais – incluídas empresas gestoras de áreas de reabilitação urbana – são admissíveis independentemente de norma *legislativa* de habilitação, desde que se verifique menção expressa nos correspondentes estatutos³.

Sucedo, no entanto, que *se uma competência é definida por norma legislativa, à habilitação à correspondente delegação tem de corresponder uma norma igualmente legislativa*. Na verdade, admitir que estatutos de empresas municipais habilitassem, em si e por si, à delegação de competências *legalmente* estabelecidas de órgãos municipais equivaleria a admitir que normas de grau hierárquico inferior prejudicassem a contínua produção plena de efeitos de normas *legislativas*, em termos dificilmente conformes com a proibição do artigo 112.º, n.º 5, da Constituição. Não se deve perder de vista, com

¹* Comunicação apresentada em conferência sobre o novo regime jurídico da reabilitação urbana (Faculdade de Direito de Lisboa, 24 de Março de 2010), coordenada pelo Senhor Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, a quem agradeço.

^{**} Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

A norma habilitadora constante do artigo 45.º n.º 2 refere-se a delegação de poderes na entidade gestora, não especificando tratar-se o delegado do órgão executivo da mesma. Esta conclusão que sempre seria imposta pela estrutura orgânica dessas entidades, decorre ainda do disposto no artigo 44.º, n.º 3, do RJRU, em cujos termos o órgão executivo da entidade gestora de área de reabilitação urbana pode subdelegar no seu presidente algumas das competências de controlo de operações urbanísticas que lhe hajam sido delegadas pelos órgãos municipais.

² Aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

³ Os termos do referido artigo 17.º, n.º 2, são os seguintes: “Os municípios (...) podem delegar poderes nas empresas por eles constituídas ou maioritariamente participadas nos termos da presente lei, desde que tal conste expressamente dos estatutos”.

efeito, que uma norma de habilitação à delegação de competência prejudica, pelo menos potencialmente, a contínua produção plena de efeitos da correspondente norma legal de competência: por definição, uma norma de habilitação admite que a competência do então potencial delegante possa ser transferida por intermédio de acto de delegação – um acto com efeito suspensivo sobre os poderes funcionais do mesmo delegante, o qual conservará apenas a titularidade originária da competência⁴.

Não é, pois, a mencionada leitura aquela que fazemos do artigo 17.º, n.º 1, do RJSEL. Antes preconizamos uma leitura conforme às exigências do princípio da legalidade administrativa – e à correspondente hierarquia normativa – e, como tal, entendemos que uma qualquer delegação de poderes em empresa municipal depende *sempre* de norma *legislativa* de habilitação e não apenas de correspondente menção no estatuto da empresa. Assim, a exigência de menção estatutária expressa a que se refere o mesmo artigo 17.º, n.º 1, deve ser entendida como *uma exigência específica* da delegação de poderes municipais em empresas municipais *que acresce* à exigência genérica traduzida na existência de norma *legislativa* de habilitação.

Em sede de regime orgânico da reabilitação urbana, tal significa que só são delegáveis nas empresas gestoras de áreas correspondentes aquelas competências que se encontram previstas nos artigos 45.º e seguintes do RJRU; não o são quaisquer outras competências meramente previstas nos estatutos das ditas empresas.

2.3. Outra questão que se coloca a respeito do regime da delegação de competências de órgãos municipais em empresas gestoras de áreas de reabilitação urbana diz respeito à aplicabilidade dos artigos 35.º e seguintes do CPA.

Com efeito, tratando-se de uma delegação inter-subjectiva – uma delegação entre órgãos de duas pessoas colectivas diferentes –, essa aplicabilidade não pode ser afirmada sem mais. Note-se que esta questão tem uma relevância não despicienda, estando inclusivamente em causa a titularidade pelo delegante dos poderes a que se refere o artigo 39.º do CPA⁵.

⁴ Cfr., por último, ANDRÉ SALGADO MATOS, *A Natureza Jurídica da Delegação: uma Reapreciação*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Sérvulo Correia*.

⁵ Assume-se aqui ser a delegação de competências uma transferência de competência plena, justificando-se os poderes do delegante enquanto delegante em norma habilitadora específica e não na respectiva titularidade originária da competência delegada. Esta última titularidade constitui fundamento da atribuição legislativa de determinados poderes ao delegante, mas não constitui fundamento normativo dessa competência. Para a distinção entre fundamento da atribuição legislativa da competência e fundamento normativo dessa competência, cfr. ANDRÉ SALGADO MATOS, *A Natureza Jurídica...*, *loc. cit.*

Em favor da aplicabilidade do mencionado regime podem ser invocadas diferentes razões. Desde logo, a definição legal de delegação de poderes constante do artigo 35.º, n.º 1, pode ser lida enquanto cobrindo, não apenas os casos mais frequentes de delegação inter-orgânica, como também os casos de delegação inter-subjectiva. Nestes últimos, está ainda em causa uma delegação entre dois órgãos, mesmo que de duas pessoas colectivas distintas.

Acresce que as razões que subjazem às soluções consagradas nos mencionados artigos 35.º e seguintes – em particular, as razões que subjazem à titularidade, pelo delegante, dos poderes a que se refere o artigo 39.º, as quais relevam da respectiva titularidade originária da competência – valem tanto no que diz respeito à delegação inter-orgânica, como no que diz respeito à delegação inter-subjectiva. Pelo menos, no caso em que as atribuições prosseguidas ao nível das duas pessoas colectivas sejam as mesmas, o que acontece quanto às empresas em mão municipal, incluídas as empresas gestoras de áreas de reabilitação urbana. Com efeito, o que aqui está em causa é a prossecução indirecta de atribuições ainda municipais, ou seja, estamos perante Administração municipal indirecta sob um formato jurídico-organizatório de Direito Privado⁶.

Há, no entanto, que ter em conta um aspecto adicional: o RJRU não é omissa a respeito do regime aplicável à delegação entre órgãos municipais e órgãos executivos das empresas gestoras de área de reabilitação urbana. Muito em particular, o dito regime não é omissa a respeito dos poderes do delegante: estabelece o artigo 36.º, n.º 6, que “a empresa do sector empresarial local delegatária está sujeita ao poder da entidade delegante de emitir directrizes ou instruções relativamente às operações de reabilitação urbana, bem como de definir as modalidades de verificação do cumprimento das ordens ou instruções emitidas”.

Trata-se, como é bom de ver, de um preceito que suscita muitas dificuldades, a primeira das quais reside na questão de saber se estamos ou não perante uma norma especial de definição dos poderes do delegante que afaste o regime geral constante do artigo 39.º do CPA.

Sublinhe-se que, se estiver em causa uma norma especial com esse alcance, tal resultará em prejuízo, nomeadamente, dos poderes de avocação e de revogação do

⁶ Especificamente sobre as empresas em mão municipal como Administração indirecta municipal, cfr. PEDRO GONÇALVES, cfr. *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 49 segs. Em geral, sobre Administração indirecta sob formas jurídicas organizatórias de Direito Privado, cfr. PAULO OTERO, *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Sector Empresarial do Estado*, Coimbra Editora, Coimbra, em especial, p. 222 segs.

delegante. Estes poderes são mencionados no artigo 39.º, n.º 2, do CPA, mas não no artigo 36.º, n.º 6, do RJRU.

A nosso ver, não está em causa uma norma especial com alcance derogatório. Tal na medida em que os poderes contemplados no artigo 39.º do CPA sejam precisamente aqueles cuja atribuição legislativa ao delegante se imponha em razão da respectiva titularidade originária da competência⁷. Muito em particular, a ausência de um poder de avocação ou de um poder de revogação dos actos do delegado (ou do subdelegado) afectaria gravemente a disponibilidade última pelo delegante do âmbito de competência delegada.

E mais: a ausência de tais poderes seria tanto mais gravosa quanto o delegante se trate, como aqui se trata, de um órgão da Administração Pública cuja legitimidade democrática é inquestionável – a câmara municipal ou o seu presidente. Já o beneficiário da delegação trata-se do órgão executivo de uma empresa municipal (com possibilidade de subdelegação no respectivo presidente, nos termos previstos no artigo 44.º, n.º 3, do regime em análise).

Em suma, o artigo 36.º, n.º 6, do regime jurídico da reabilitação urbana não derroga o artigo 39.º do CPA, não prejudica os poderes de avocação e de revogação do delegante.

Se assim é – se os poderes do CPA se encontram sempre salvaguardados em razão da titularidade originária da competência pelo delegante, pelo menos se existir comunhão de atribuições –, o transcrito artigo 36.º, n.º 6, do RJRU *apenas terá conteúdo útil na medida em que acrescente algum novo poder do delegante que não se encontre já contemplado no CPA.*

E efectivamente acrescenta. A parte final do mesmo preceito refere-se a ordens emitidas pelo delegante, algo que acresce às directivas e instruções mencionadas no artigo 39.º, n.º 1, do CPA. E veremos abaixo como esse poder de dar ordens – comandos individuais e concretos – pode ter uma relevância não despicienda no contexto em presença⁸.

⁷ Sendo que, tratando-se de administração indirecta, nada obsta à mesma titularidade. O mesmo não se poderá dizer eventualmente quando se trate de delegação intersubjectiva de órgão do município em órgão da freguesia. Aqui, é de equacionar a hipótese de a titularidade dos poderes enunciados no artigo 39.º pelo delegante ser prejudicada pelo facto de o ente delegado prosseguir atribuições distintas do ente delegante, ainda que no exercício de competências delegadas.

⁸ Cfr. *infra*, 5.

3. Regime procedimental

Quanto às especificidades em sede de procedimentos de controlo de operações urbanísticas em área de reabilitação urbana, é de mencionar a possibilidade de constituição, pela empresa gestora da área correspondente, de uma comissão de apreciação, composta por representantes das entidades que, nos termos da lei, devam pronunciar-se sobre os pedidos formulados naqueles procedimentos. De destacar que, nos termos do n.º 5 do artigo 50.º do RJRU, considera-se delegada nos mesmos representantes a competência que as ditas entidades tenham para se pronunciar no âmbito dos mesmos procedimentos.

4. Regime material

4.1. Quanto ao regime material de controlo prévio de operações urbanísticas, é sobretudo de assinalar o disposto nos artigos 51.º e seguintes do RJRU e as correspondentes excepções o princípio *tempus regit actum*.

Não haveria muito a assinalar no caso de estarmos perante excepções meramente ditadas pela protecção do existente. Efectivamente, a protecção do existente é um princípio de Direito do Urbanismo que precisamente excepciona o princípio geral de Direito Administrativo *tempus regit actum*. Pode mesmo dizer-se que a protecção do existente é uma das estacas demarcadoras do Direito do Urbanismo enquanto Direito Administrativo especial.

Se não haveria muito a assinalar no caso de estarmos perante meros corolários da protecção do existente, haverá certamente reparos a fazer no caso de se ter ido para além desse princípio. Como efectivamente se foi. A epígrafe do mencionado artigo 51.º (“protecção do existente”) é enganadora.

Antes de o demonstrarmos, impõe-se uma precisão. O entendimento do princípio da protecção do existente que pressupomos é o entendimento tradicional no Direito do Urbanismo, em cujos termos o que é salvaguardado no respectivo âmbito são as construções originárias perante normas urbanísticas supervenientes.

Assim, estamos no âmbito da protecção do existente quando, *estritamente em nome da salvaguarda da construção originária*, se determina que às obras

supervenientes – incidentes sobre aquela construção – não se aplicam normas igualmente supervenientes.

Por muito que o artigo 4.º, alínea *h)*, do RJRU, procure agora redefinir o princípio ao arrepio da sua construção doutrinária e jurisprudencial⁹, estamos para além da protecção do existente quando o que se salvaguarda contra a aplicabilidade de normas supervenientes é mais do que a construção originária. Por exemplo, quando se admite a ampliação desta construção, mesmo independentemente do cumprimento de normas legais ou regulamentares supervenientes.

Face a isto, desde já verificamos que o disposto no artigo 51.º do RJRU se encontra para além da protecção do existente. Ou seja, estamos perante normas que excepcionam, tanto o princípio geral de Direito Administrativo *tempus regit actum*, como o princípio especial de Direito do Urbanismo da protecção do existente.

4.2. O artigo 51.º, n.º 1, do RJRU refere-se a obras de reconstrução ou de alteração. E determina que o respectivo descondicionamento administrativo – traduzido na emissão de licença ou na admissão de comunicação prévia – não pode ser recusado com fundamento em normas supervenientes à construção originária.

O preceito formula-se como uma proibição. Mas o correspondente conteúdo dispositivo pode alternativamente formular-se como uma obrigação: a obrigação de descondicionar obras de reconstrução ou de alteração independentemente de normas supervenientes à construção originária. Porventura, esta última formulação torna mais clara a intencionalidade subjacente: a de potenciar – mesmo para além da protecção do existente – a viabilização de operações urbanísticas de reabilitação.

É certo que a obrigação em causa depende da verificação dos pressupostos enunciados na 2.ª parte do n.º 1 do artigo 51.º. Com efeito, a obrigação de descondicionamento de obras de reconstrução ou de alteração só tem lugar “desde que tais operações não originem ou agravem a desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação”.

⁹ Nos termos do artigo 4.º, alínea *h)*, do RJRU, a política de reabilitação urbana obedece ao “princípio da protecção do existente, permitindo a realização de intervenções no edificado que, embora não cumpram o disposto em todas as disposições legais e regulamentares aplicáveis à data da intervenção, não agravam a desconformidade dos edifícios relativamente a estas disposições ou têm como resultado a melhoria das condições de segurança e salubridade da edificação ou delas resulta uma melhoria das condições de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva da edificação e o sacrifício decorrente do cumprimento daquelas disposições seja desproporcionado em face da desconformidade criada ou agravada pela realização da intervenção”.

Tido apenas em conta o pressuposto relativo ao não agravamento da desconformidade com as normas em vigor, estamos ainda dentro do princípio da protecção do existente, estando ainda em causa a salvaguarda da construção originária face a normas supervenientes. Mas se até aqui do que se trata é de reiterar um princípio de Direito do Urbanismo, a parte final do n.º 1 do artigo 51.º traz algo de novo. O que daí resulta é que as obras de reconstrução ou de alteração que melhorem as condições de segurança e salubridade podem (mais, devem) ser viabilizadas, mesmo que agravem a desconformidade com as normas em vigor.

Se assim é, estamos para além da protecção do existente, para além da salvaguarda da construção originária *face às normas em vigor*. O agravamento da desconformidade com estas normas torna-se admissível desde que se verifique uma melhoria da segurança e da salubridade da edificação. Estamos, como é bom de ver, perante uma relativização do princípio da legalidade dificilmente aceitável, em termos análogos aos desenvolvidos de seguida a respeito dos n.ºs 2 e 3 do artigo 51.º, do RJRU.

4.3. No que aos n.ºs. 2 e 3 do artigo 51.º, do RJRU diz respeito, não há dúvidas de que estamos bem para além da protecção do existente.

Referem-se estes preceitos a obras de ampliação (caso do n.º 2) e a obras de construção que visem a substituição de edifícios previamente existentes (caso do n.º 3). E determinam que tais obras podem ser dispensadas do cumprimento das normas supervenientes à construção originária quando se reúnam cumulativamente dois pressupostos: (i) da realização das obras resultar uma melhoria das condições de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva da edificação; (ii) o sacrifício decorrente do cumprimento das normas supervenientes à construção originária ser superior face à vantagem resultante.

Tido em conta este último pressuposto, o que está em causa é, pois, permitir o não cumprimento das normas vigentes no âmbito de uma análise custo-benefício. Com efeito, atribui-se à Administração o poder de sacrificar a aplicação das normas vigentes para além da protecção do existente – assim “protegendo” o até então inexistente –, desde que o faça em nome da (suposta) vantagem proveniente do desrespeito por tais normas. E repare-se que nem mesmo se exige que o desequilíbrio entre o sacrifício e a vantagem seja manifesto, indubitável.

Quaisquer prévios diagnósticos doutrinários a respeito de uma tendência no sentido da relativização da legalidade como padrão de conformidade da actuação

administrativa¹⁰ – por muito perturbadores que hajam sido – não permitiriam antecipar quão longe poderia ir o legislador a esse nível.

Trata-se, como é bom de ver, de uma relativização que não pode deixar de suscitar dúvidas em sede de constitucionalidade. Efectivamente, serão as normas em análise conformes com o artigo 266.º, n.º 2, da Constituição? Será constitucionalmente admissível uma relativização do princípio da legalidade, em cujo âmbito se pretenda ser o cumprimento das normas legais e regulamentares vigentes um sacrifício a ser sopesado no confronto com a (suposta) vantagem correspondente ao seu incumprimento?

A resposta não pode deixar de ser negativa. E não se afirme ser aqui o princípio da legalidade contrapesado pelo princípio da proporcionalidade na vertente do equilíbrio ou “balanço custos-vantagens”. Com efeito, mesmo que se admita que ao princípio da proporcionalidade corresponde semelhante vertente¹¹, ainda assim, não se poderá admitir que a mesma consubstancie um verdadeiro “cavalo de Tróia”, em cujo quadro o desrespeito pelas normas que vinculam a Administração passa a ser encarado como uma “vantagem” sopesável...

Independentemente da solução que se dê ao problema colocado, uma coisa é certa: as normas constantes do artigo 51.º colocam nas mãos do decisor uma amplíssima margem de livre decisão, permitindo-lhe agir, simultaneamente, para além do princípio *tempus regit actum* e do princípio da protecção do existente. Sendo que esse decisor pode ser, quer um órgão do Município, quer um órgão de uma empresa municipal, ao abrigo de delegação de poderes. Efectivamente, a norma habilitadora constante do artigo 45.º, n.º 2, do RJRU – à qual nos referimos acima – não excepçiona os casos em que as competências de controlo prévio sejam exercidas nos termos do artigo 51.º.

4.4. Em sede regime material de controlo prévio das operações urbanísticas em área de reabilitação urbana é ainda de mencionar o disposto no artigo 52.º do RJRU, que acrescenta aos fundamentos possíveis de indeferimento do correspondente

¹⁰ Cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Almedina, Coimbra, 2003, em especial, p. 957 segs.

¹¹ O que porventura merece discussão. Noutro contexto – respeitante às restrições aos direitos fundamentais – questionámos a pertinência de uma terceira vertente do princípio da proporcionalidade consubstanciada no equilíbrio, questionando se o que está em causa a seu respeito não será um inadmissível “controlo de resultados” em prejuízo de conclusões *normativamente* justificadas, cfr. *A Justificação das Restrições aos Direitos Fundamentais*, Revista do CEJ, n.º 12, 2009, p. 7 segs. O que aí se disse vale *mutatis mutandis* quando o que está em causa é a proporcionalidade enquanto princípio conformador da Administração Pública.

licenciamento (ou de rejeição da correspondente comunicação prévia) previstos no RJUE, o fundamento consubstanciado em a operação ser susceptível de causar um prejuízo manifesto à reabilitação do edifício (n.º 1) e, no caso de se tratar de edifício compreendido em área de reabilitação urbana sujeita a operação de reabilitação urbana sistemática, o fundamento consubstanciado em a operação urbanística descondicionada ser susceptível de causar um prejuízo manifesto à operação de reabilitação urbana da área em que o edifício se insere (n.º 2).

5. Em especial: o regime de isenção de controlo prévio

O artigo 49.º, n.º 1, do RJRU estabelece um regime de isenção de controlo prévio das operações urbanísticas pela própria empresa gestora de área de reabilitação urbana.

Ora, cumpre problematizar o âmbito de aplicação da norma, verificando em que situações se verifica isenção, se em todas, se apenas naquelas em que tenha havido delegação de competências de controlo prévio das correspondentes operações urbanísticas.

A nosso ver, a resposta não pode deixar de ser esta última, sob pena de se desvirtuar a titularidade originária das mesmas competências pelos órgãos municipais. Ou seja, só quando a entidade gestora seja beneficiária de delegação de competências de controlo prévio de operações urbanísticas pode, por identidade de razão, promover ela mesma operações correspondentes ao abrigo do artigo 49.º, n.º 1.

Aquilo que se diz tem relevância para a leitura do n.º 2 do artigo 49.º. Estabelece-se aí que as empresas gestoras de áreas de reabilitação urbana devem informar a câmara municipal até 20 dias antes do início da execução das operações urbanísticas referidas no mencionado n.º 1.

É de precisar que o que está em causa neste último preceito não é um regime especial de comunicação prévia, que inerentemente reserve à câmara municipal o poder de a rejeitar. E não é, tido precisamente em conta que as empresas gestoras de área de reabilitação urbana só podem promover operações urbanísticas quando sejam beneficiárias de delegação de competências para a prática de correspondentes actos de controlo prévio. Com efeito, e se assim é, não faria sentido sujeitá-las ao exercício de uma competência municipal que foi delegada no seu órgão executivo.

Para além disso, haverá certamente que ter em conta a epígrafe do preceito, a qual se refere a “isenção de controlo prévio” e não a regime especial de controlo prévio.

Mas se o que está em causa no artigo 49.º, n.º 2, não é um regime especial de comunicação prévia que reserve aos órgãos municipais o poder de a rejeitar, estes mesmos órgãos não deixam de poder impedir a execução de operações urbanísticas que empresas gestoras de áreas reabilitação urbana pretendam promover ao abrigo do artigo 49.º, n.º 1.

E tal na medida em que aqueles órgãos municipais possam, subsequentemente à informação que lhes seja prestada, exercer os poderes que detêm enquanto delegantes. Esses poderes – que, como vimos, correspondem, quer aos previstos no artigo 39.º do CPA, quer aos previstos no artigo 36.º, n.º 6, do RJRU – permitem aos órgãos municipais prevenir a efectiva execução de operações urbanísticas de que tenham conhecimento nos termos do artigo 49.º, n.º 2. Sendo que, a este respeito, será certamente relevante o poder excepcional de dar ordens a que se refere a parte final do mencionado artigo 36.º, n.º 6.

O dever de informação previsto no artigo 49.º, n.º 2, do RJRU é, pois, um dever que reveste natureza instrumental no âmbito de uma relação de delegação de poderes, subordinando-se ao exercício dos seus poderes pelo delegante enquanto tal.