

# **GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM PORTUGAL:**

## **DESCENTRALIZAÇÃO SUB-REGIONAL E LOCAL E O PAPEL DOS FUNDOS EUROPEUS**

**SUSANA MONTEIRO E NUNO ROMÃO**

COORDENAÇÃO: ANTÓNIO SAMPAIO RAMOS

**COLEÇÃO POLÍTICAS & TERRITÓRIOS**

*WORKING PAPER Nº 04*



UNIDADE DE POLÍTICA REGIONAL  
NÚCLEO DE ESTUDOS E POLÍTICAS TERRITORIAIS

OUTUBRO, 2018

## COLEÇÃO POLÍTICAS & TERRITÓRIOS

A *Coleção Políticas & Territórios* foi concebida com a finalidade de, no âmbito das competências da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., contribuir para o debate público em torno das questões do desenvolvimento económico, social e da coesão territorial e sobre o papel que as políticas públicas desempenham neste processo, apoiadas ou não pelos fundos europeus.

Este contributo consubstancia-se na produção de dois tipos de publicações distintos – *Working Papers* e *Cadernos Temáticos* – que visam aprofundar e divulgar o conhecimento produzido na AD&C sobre temas concretos nos quais as Unidades ou Núcleos da AD&C têm manifesto interesse.

Os ***Working Papers*** são um *output* de investigação e de reflexão estruturada que procura apresentar resultados preliminares de estudos em curso ou pistas para investigações futuras. Estes estudos podem ter um acompanhamento ao longo do tempo, dando origem a novos desenvolvimentos e/ou atualizações.

Os ***Cadernos Temáticos*** são um *output* de análise técnica. Destinam-se a efetuar uma abordagem pontual, decodificada e circunstanciada a um determinado tema.

Em função dos objetivos a que se propõem, estas publicações dirigem-se preferencialmente aos *stakeholders*, internos e externos, da AD&C designadamente governos e autarquias locais, entidades das administrações central, regional e local, bem como associações e outras organizações representativas dos vários setores da economia e sociedade portuguesas. Neste contexto afiguram-se, ainda, como particularmente relevantes as sinergias com a academia, *think tanks* e outras estruturas de produção de conhecimento, nacionais e internacionais.

Comentários sobre esta Coleção e os seus *Working Papers* e *Cadernos Temáticos* são bem-vindos e podem ser enviados para [politicaseterritorios@adcoesao.pt](mailto:politicaseterritorios@adcoesao.pt), ou por correio para AD&C, Avenida 5 de outubro nº 153, 1050-053 Lisboa, Portugal.

<http://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers>

### Disclaimer

As ideias expressas pelos autores são da sua inteira responsabilidade e não representam necessariamente as posições da instituição.

*The views expressed on this paper are the sole responsibility of the authors and not necessarily reflect those of their home institution.*

## **AGRADECIMENTOS**

O desenvolvimento do presente estudo só foi possível com a colaboração de várias instituições públicas, as quais disponibilizaram informação relevante, por via da concessão de entrevistas semiestruturadas realizadas durante o decurso do primeiro semestre de 2018.

Cumpre, assim, endereçar um agradecimento especial aos nossos interlocutores das seguintes instituições:

- Área Metropolitana do Porto.
- Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo.
- Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa.
- Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo.
- Programa Operacional Regional do Centro.

## GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM PORTUGAL:

### DESCENTRALIZAÇÃO SUB-REGIONAL E LOCAL E O PAPEL DOS FUNDOS EUROPEUS

#### RESUMO

O conceito de governança multinível, tal como definido no [primeiro working paper](#) desta série de dois *papers* dedicados à Governança Multinível em Portugal, traduz uma especificidade do conceito de governança pública e corresponde a processos de “negociação contínua entre os governos alojados em vários níveis territoriais” (Marks, 1993 cit in Daniell e Kay, 2017) consubstanciados na (des)centralização de competências, nas suas diversas formas.

A Constituição da República Portuguesa estabelece que o “Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (artigo 6.º, n.º 1) e que “a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes” (artigo 267.º, n.º 2). O desígnio da descentralização assenta no pressuposto de que por esta via é possível garantir a melhoria da eficiência e da eficácia da gestão pública, uma maior coesão territorial e, ainda, a garantia da universalidade, da qualidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto).

Em Portugal este processo de descentralização de competências pode ocorrer através de dois mecanismos jurídicos: a transferência de competências através de lei e a delegação de competências através da celebração de contratos interadministrativos (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto), os quais podem ter âmbitos setoriais, temporais e territoriais diversificados e envolver um número variável de entidades da administração pública (central, regional ou local).

Este processo conhece, atualmente, novos desenvolvimentos com a publicação da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto). Trata-se de uma transferência com carácter universal, a decorrer de forma gradual até 1 de janeiro de 2021 mediante a aprovação de “diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado” (artigo 4.º).

O presente *working paper* visa, por um lado, mapear o atual modelo de descentralização sub-regional e local em Portugal Continental, à luz do conceito de governança multinível e, por outro lado compreender o papel dos fundos europeus na consolidação de um terceiro nível de governança no território Continental, assegurado pelas entidades intermunicipais (CIM e Áreas Metropolitanas). Atendendo ao atual momento de debate nacional e europeu sobre o próximo período de programação de fundos comunitários, o *working paper* visa, ainda, deixar algumas pistas para a reflexão futura sobre o papel das regiões NUTS III e das entidades intermunicipais na implementação de políticas públicas cofinanciadas por fundos comunitários.

**Palavras-chave:** Governança pública, governança multinível, governo, contrato, descentralização.

**Códigos JEL:** H1, H7, R1

## MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN PORTUGAL

### SUB-REGIONAL AND LOCAL DECENTRALIZATION AND THE ROLE OF THE EUROPEAN FUNDS

#### ABSTRACT

The concept of multilevel governance, as defined in the [first working paper](#) of this series of two papers on Multilevel Governance (MLG) in Portugal, reflects a specificity of the concept of public governance and corresponds to processes of “continuous negotiation between governments housed in various territorial levels” (Marks, 1993 cit in Daniell and Kay, 2017) embedded in the (de)centralization of competences, in its several ways.

The Constitution of the Portuguese Republic establishes that the "State is unitary and respects in its organization and operation the autonomous regional regime and the principles of subsidiarity, autonomy of local authorities and democratic decentralization of public administration" (Article 6, 1) and that "the law shall establish adequate administrative decentralization and decentralization, without prejudice to the necessary effectiveness and unit of action of the Administration and the powers of management, superintendence and guardianship of the competent bodies" (Article 267, 2). The aim of decentralization is based on the assumption that in this way it is possible to ensure the efficiency and effectiveness of public management, a greater territorial cohesion and also the guarantee of universality, quality and equal opportunities in access to the service public (Law No. 50/2018, of August 16).

In Portugal, this process of decentralization of competencies can occur through two legal mechanisms: the transfer of competences by law and the delegation of competences through the conclusion of inter-administrative contracts (Law No. 50/2018, of August 16), which may have diverse sectorial, temporal and territorial scopes and involve a variable number of public administration entities (central, regional or local).

This process is currently undergoing new developments with the publication of the framework law on the transfer of powers to local authorities and inter-municipal entities (Law no. 50/2018 of 16 August). It is a universal transfer, to be carried out gradually until 1 January 2021. According to Article 4 of the aforementioned law, “the transfer of the new competences, the identification of their nature and the form of affectation of the respective resources are materialized through legal diplomas of sectoral scope related to the various areas to decentralize the direct and indirect administration of the State”.

The present study aims, on the one hand, to map the current sub-regional and local decentralization model in Continental Portugal according to the concept of multilevel governance and, on the other hand, to understand the role of the European funds in consolidating a third level of governance in the Continental territory, assured by the intermunicipal entities (CIM and Metropolitan Areas). In view of the current national and European debate on the next programming period for European funds, the working paper also aims to leave some clues for future reflection on the role of the regions of the continent (notably NUTS III) in the implementation of policies co-financed by European funds.

**Keywords:** Public governance, multilevel governance, government, contract, decentralization.

**JEL Codes:** H1, H7, R1

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| RESUMO .....  | 4  |
| ABSTRACT.....   | 5  |
| 1. BREVE RESENHA HISTÓRICA.....   | 7  |
| 2. METODOLOGIA.....   | 10 |
| 3. O ATUAL MODELO DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM PORTUGAL.....                               | 11 |
| 4. OS FUNDOS EUROPEUS COMO CATALISADORES DE UM NÍVEL SUB-REGIONAL DE GOVERNANÇA PÚBLICA.. | 15 |
| 4.1 A história da contratualização.....   | 15 |
| 4.2 Os interfaces da contratualização .....   | 19 |
| 5. REFLEXÕES FINAIS E PISTAS PARA INTERVENÇÕES FUTURAS .....                              | 22 |
| REFERÊNCIAS .....   | 26 |
| APÊNDICES E ANEXOS .....  | 28 |

## 1. BREVE RESENHA HISTÓRICA

Portugal é um Estado unitário com uma tradição municipalista cuja origem histórica remonta ao período medieval e aos forais. À data as funções dos municípios eram bastante amplas, abarcando, por exemplo, a aplicação da justiça aos seus habitantes, a função administrativa (competindo-lhe a gestão da vida coletiva local) e a função tributária, em que o município era responsável por encontrar os recursos para prover a sua existência. Com as cartas de foral, foram constituídos vários municípios, sobretudo ao longo da fronteira do Reino, com propósitos específicos de dinamização económica, defesa e povoamento do território. Este foi claramente um tempo de expansão do regime municipal em Portugal.

Apesar desta expansão, os municípios medievais foram sofrendo ao longo do tempo um processo de erosão da sua autonomia em favor do poder real (e.g. os meirinhos-mores com D. Afonso III, os corregedores régios e os juízes de fora com D. Dinis, a reforma dos forais com D. Manuel I, as ordenações filipinas). Chegados ao liberalismo e ao iluminismo, a autonomia municipal nada tinha que ver com a ideia do concelho como um espaço que praticamente se autorregia na sua vida interna. Neste contexto, ganhou força a noção de uma soberania una e indivisível. Com o liberalismo, encetou-se a racionalização da atividade administrativa do Estado e implantou-se um modelo de administração local hierarquizada (províncias, comarcas e concelhos). Este foi um tempo de profunda turbulência, com a sucessão de vários códigos administrativos, uns mais centralizadores e outros menos.

Com a Primeira República e a Constituição de 1911 afirmou-se uma perspetiva bastante descentralizadora em favor dos poderes locais. Mais tarde, com a Revolução de 1926 e a subsequente consagração do que se convencionou chamar Estado Novo, os municípios voltaram a perder poder tornando-se em administrações indiretas do Estado central.

Com a chegada do regime democrático em 1974 e com a Constituição da República Portuguesa (CPR) de 1976 surgiram as noções de poder local e de autonomia local, dando-se assim início a um processo de reforço do papel das autarquias locais no desenvolvimento socioeconómico dos seus territórios e do país como um todo. A CPR passou a conceder autonomia político-administrativa às autarquias locais, deslocando-as de meras instâncias administrativas para o plano político e para a direta subordinação às regras constitucionais (Caixa 1).

Do texto da CPR ressaltam, desde logo, os princípios da subsidiariedade e dos interesses locais enquanto suporte à consagração dos processos de descentralização. Subjacente a estes princípios está o reconhecimento da existência de uma realidade sociológica específica que justifica um reduto de atribuições para o Poder Local (artigo 235.º).

As primeiras eleições autárquicas tiveram lugar em 1976. No ano seguinte, foi aprovada a primeira Lei das autarquias locais (Lei n.º 79/77, de 25 de outubro).

Na década seguinte surgiu a primeira Lei das associações de municípios de direito público (Lei n.º 266/81, de 15 de setembro), iniciando-se, assim, um processo evolutivo de promoção do associativismo municipal que encontrou na adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia em 1986 e na posterior reforma dos fundos da Política de Coesão em 1988, uma fonte de estímulo, tanto estratégico como financeiro. Para Dirk Ahner (Diretor-geral da Política Regional entre 2007 e 2011), a Política de Coesão reformada “(...) passou a enquadrar as intervenções da Comunidade através da utilização de uma abordagem estratégica a nível europeu, nacional e regional” (Panorama, 2008, n.º 26).

---

**Caixa 1: Constituição da República Portuguesa (excerto)**

---

*Artigo 6.º*  
*Estado unitário*

1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.
2. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio.

*Artigo 110.º*  
*Órgãos de soberania*

1. São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais.
2. A formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição.

*Artigo 235.º*  
*Autarquias locais*

1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.
2. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

*Artigo 236.º*  
*Categorias de autarquias locais e divisão administrativa*

1. No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.
2. As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios.
3. Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.
4. A divisão administrativa do território será estabelecida por lei.

*Artigo 237.º*  
*Descentralização administrativa*

1. As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.
2. Compete à assembleia da autarquia local o exercício dos poderes atribuídos pela lei, incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento.
3. As polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais.

---

Fonte: Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional (2005) [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

---

Neste processo de mais de quarenta anos releva, ainda, a experiência de criação das Agências de Desenvolvimento Regional no final da década de 1990. Releva, igualmente, o quadro legislativo criado em 2008 (Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto e Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril) que redesenhou o âmbito territorial das entidades intermunicipais e estabeleceu o atual quadro institucional que compõe o modelo de governança multinível em Portugal Continental<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Este quadro legislativo representa o aprofundamento de duas iniciativas legislativas prévias. As Leis n.º 10/2003 e n.º 11/2003, de 13 de maio que previam a criação voluntária de associações de municípios de nível sub-regional com fins gerais e que foram, globalmente, uma experiência com pouca expressão prática.



A concretização do processo de descentralização conheceu, em 2013, um novo passo legislativo fundamental com a aprovação dos seguintes diplomas legais (atualmente em vigor):

- A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.
- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Este processo conhece, atualmente, novos desenvolvimentos com a publicação da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto). Trata-se de uma transferência com carácter universal, a decorrer de forma gradual até 1 de janeiro de 2021, consubstanciada na aprovação de “diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado” (artigo 4.º).

Até à data de conclusão do presente *working paper*, foram aprovados três conjuntos de diplomas setoriais – Conselhos de Ministros de 13, de 20, de 27 de setembro e de 8 e de 15 de novembro de 2018 – que correspondem aos 21 diplomas previstos na Lei-quadro (até 7 de novembro de 2018, 11 destes 21 diplomas haviam já sido promulgados pelo Presidente da República). Estes diplomas estabelecem a transferência de competências no que respeita aos seguintes domínios (Comunicados do Conselho de Ministros):

**Conselho de Ministros de 13.09.2018**

Justiça; policiamento de proximidade; apoio às equipas de intervenção permanente das associações de bombeiros voluntários; promoção turística; exploração das modalidades afins de jogos de fortuna e azar e outras formas de jogo; projetos financiados por fundos europeus e programas de captação de investimento; e praias marítimas, fluviais e lacustres.

**Conselho de Ministros de 20.09.2018**

Proteção civil; proteção e saúde animal e segurança dos alimentos; habitação; estruturas de atendimento ao cidadão.

**Conselho de Ministros de 27.09.2018**

Vias de comunicação; gestão do património imobiliário público sem utilização; cultura; ação social.

**Conselho de Ministros de 15.11.2018**

Saúde; transportes; áreas marítimo-portuárias; gestão das áreas protegidas.

**Conselho de Ministros de 8.11.2018**

Educação; cultura.

## 2. METODOLOGIA

O desenvolvimento do presente *working paper* está alicerçado numa abordagem metodológica qualitativa, assente na recolha das perceções de interlocutores privilegiados sobre o processo de governança multinível em Portugal e, em particular, sobre o papel dos Fundos Europeus na consolidação de um terceiro nível de administração consubstanciado nas entidades intermunicipais ao nível da NUTS III.

Neste contexto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas a representantes de cinco entidades diretamente envolvidas na consolidação daquele nível intermédio de governança.

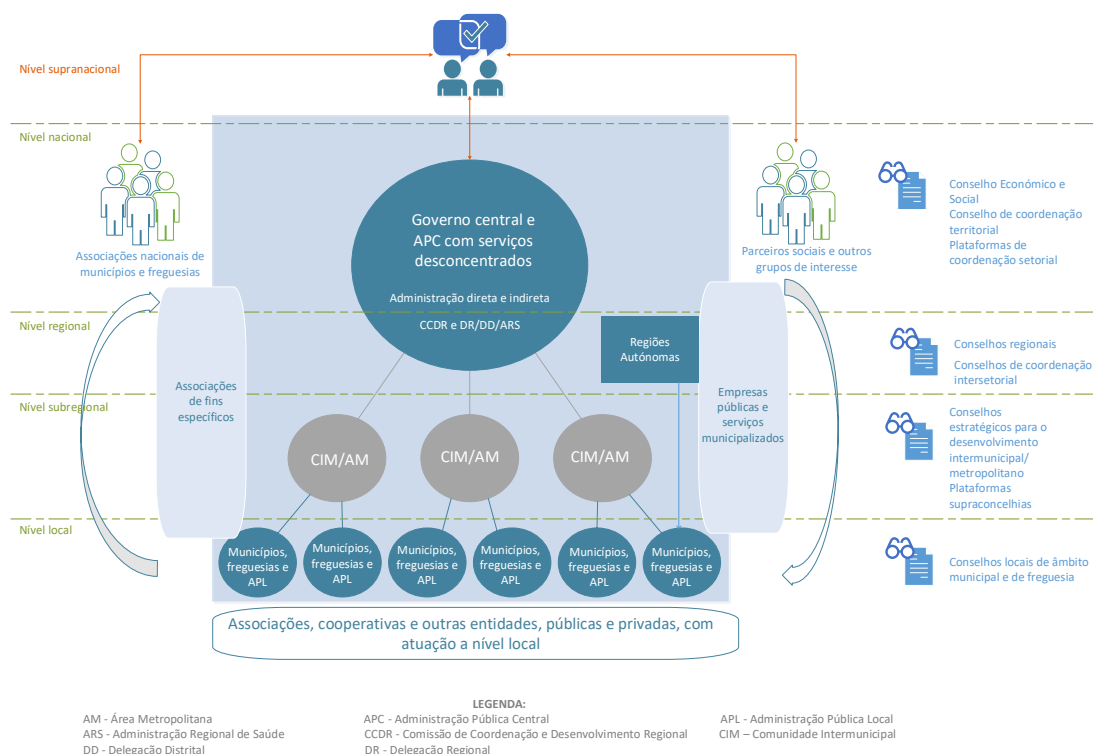
A realização das entrevistas teve por base um guião de entrevista semiestruturado que contemplou as seguintes dimensões de recolha de informação.

- Coordenação / papel das CIM
- Competências das CIM
- Financiamento das CIM
- Interfaces com outros atores regionais
- Estratégia de desenvolvimento regional
- Contratualização e papel dos FEEI

### 3. O ATUAL MODELO DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM PORTUGAL

O modelo de governança multinível em Portugal Continental<sup>2</sup> (Figura 1) encontra naquele percurso histórico as suas bases, incluindo atualmente três níveis territoriais de administração, para além da relação que qualquer um deles mantém com entidades organizacionais de âmbito europeu ou internacional e que formatam um nível supranacional de governança da maior relevância para o desenvolvimento das políticas públicas domésticas.

**Figura 1: Modelo de governança multinível em Portugal**



FONTE: Elaboração Monteiro, S. e Romão, N.

Iniciando a análise do modelo português pelo nível **supranacional** importa sublinhar, desde logo, a centralidade da União Europeia e das suas instituições (Conselho Europeu, Comissão Europeia e Parlamento Europeu). Desde 1986, data em que Portugal aderiu à então denominada Comunidade Económica Europeia, as instituições comunitárias têm constituído fonte de indução de profundas alterações nas políticas domésticas, nos mais diversos setores da ação governativa. Tal indução conduziu a um claro processo de europeização das políticas públicas portuguesas, tanto na sua componente substantiva como nas geometrias institucionais encontradas para a sua operacionalização. É, segundo este argumento, que se reconhece o papel crucial dos fundos da Política de Coesão na criação de um terceiro nível de administração (sub-regional) em Portugal Continental como ficará claro nos parágrafos seguintes.

<sup>2</sup> As regiões autónomas dos Açores e da Madeira têm um regime político-administrativo próprio, fundamentado nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares (Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional, artigo 225.º).

Portugal é, ainda, membro de outras organizações internacionais cujo papel releva para o desenvolvimento económico e social do país, bem como para a sua afirmação no plano da política externa, como por exemplo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, as Nações Unidas ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Considerando agora o plano nacional, no modelo de governança multinível em Portugal Continental identificam-se três níveis: o central, o sub-regional e o local.

O nível **central** é constituído por um governo, os serviços da Administração Pública Central (APC) e as respetivas estruturas desconcentradas. O âmbito territorial destas estruturas varia setorialmente sem um racional único, apesar do esforço que tem vindo a ser desenvolvido, nomeadamente desde 2008, no sentido de harmonizar as diferentes geografias setoriais (Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril), em torno das regiões plano.

O nível **sub-regional** é assegurado por entidades intermunicipais (duas áreas metropolitanas e 21 comunidades intermunicipais) e associações de municípios e de freguesias de fins específicos. Estas entidades constituem o universo do associativismo autárquico, cuja disciplina legal consta do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (título III - artigos 63.º a 110.º). Estas entidades têm a natureza de associações públicas de autarquias locais.

A consagração deste terceiro nível administrativo no território Continental decorre do reconhecimento da complexidade e natureza supramunicipal de alguns dos problemas com que os municípios têm que lidar, bem como das limitações de recursos locais para fazer face a esses mesmos problemas. Por conseguinte, a criação de um nível de governança supramunicipal constitui uma alternativa para fazer face à necessidade de colmatar as limitações de escala existentes ao nível dos municípios considerados singularmente, reconhecendo que só a partir de uma determinada escala começa a haver condições para o desenvolvimento de determinadas políticas e a provisão eficaz e eficiente de determinados serviços públicos. A par deste reconhecimento, é de considerar ainda a pressão e os estímulos externos induzidos pela adesão à União Europeia, pelas políticas comunitárias e respetivas fontes de financiamento no sentido de repensar as funções do Estado e o papel dos vários intervenientes na provisão de políticas e serviços públicos e, por conseguinte, para o desenvolvimento do associativismo intermunicipal. O articulado do Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril é claro quanto a esta matéria, considerando prioritário a construção de “...uma estrutura coerente de governabilidade das várias escalas territoriais [e a clarificação do respetivo quadro institucional e dos] fundamentos da sua legitimidade e as respetivas competências e responsabilidades”. O diploma continua reconhecendo a importância do associativismo municipal “para que possam ser enfrentados, à escala adequada, problemas comuns a diferentes autarquias. Assim sendo [...] o associativismo municipal deverá ter sempre um papel muito relevante na desejável articulação de políticas e ações ao nível supramunicipal”.

Assumindo uma perspetiva territorial, o nível sub-regional de provisão de serviços públicos e de implementação de políticas públicas é bastante heterogéneo, podendo assumir os limites das NUTS III, como é o caso das entidades intermunicipais, ou qualquer outro limite funcional dependendo do tipo de problemas que se pretende endereçar ou dos recursos que se pretendem mobilizar. Um exemplo claro desta realidade são as associações de municípios e de freguesias de fins específicos, que assumem geometrias muito diversas extravasando mesmo, em vários casos, os limites das NUTS III. Não retirando a relevância de estruturas deste tipo que não estão limitadas a fronteiras administrativas, é facto que, em matéria de modelo de governança multinível, são as CIM e as Áreas Metropolitanas, estruturas que operam ao nível das NUTS III, as entidades que têm assumido um papel cada vez mais relevante no modelo português concentrando um número crescente de atribuições transferidas pela administração central e de competências delegadas pelos municípios que as integram (Caixa 2).

---

**Caixa 2: Atribuições e competências das entidades intermunicipais**

---

As entidades intermunicipais visam a prossecução dos seguintes fins públicos (os primeiros três apenas se aplicam às áreas metropolitanas):

- Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana.
- Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano.
- Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos.
- Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido.
- Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano/intermunicipal.
- Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional.
- Planear a atuação de entidades públicas de carácter metropolitano/intermunicipal.

Cabe igualmente às entidades intermunicipais assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas:

- Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos (apenas para as áreas metropolitanas).
- Rede de equipamentos de saúde.
- Rede educativa e de formação profissional.
- Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais.
- Segurança e proteção civil.
- Mobilidade e transportes.
- Redes de equipamentos públicos.
- Promoção do desenvolvimento económico e social.
- Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

Mais recentemente, com a aprovação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, prevê-se que as entidades intermunicipais reforcem o seu papel, assumindo novas competências em matéria de:

- Educação, ensino e formação profissional – planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar e da oferta educativa de nível supramunicipal e definição de prioridades na oferta de cursos de formação profissional a nível intermunicipal.
- Ação social – participação na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio e elaboração de cartas sociais supramunicipais para identificação de prioridades e respostas sociais a nível intermunicipal.
- Saúde – participação na definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal, emissão de parecer sobre acordos em matéria de cuidados de saúde primários e de cuidados continuados, designação de um representante nos órgãos de gestão das unidades locais de saúde e presidir ao conselho consultivo das unidades de saúde do setor público.
- Proteção civil – participação na definição da rede dos quartéis de bombeiros voluntários e na elaboração de programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários.
- Justiça – elaboração de propostas para a definição da rede dos julgados de paz e participação em ações ou projetos de reinserção social de jovens e adultos, violência doméstica, rede dos julgados de paz e apoio às vítimas de crimes.
- Promoção turística – desenvolvimento da promoção turística interna sub-regional, em articulação com as entidades regionais de turismo.

Cabe ainda às entidades intermunicipais participar na gestão dos portos de âmbito regional, designar os vogais representantes dos municípios nos conselhos de região hidrográfica, gerir projetos financiados com fundos europeus e gerir programas de captação de investimento.

---

FONTES: Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (arts. 67.º e 81.º); Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (arts. 30.º a 37.º).

---

Do modelo faz ainda parte o nível **local**, composto por dois níveis de governo – os municípios e as freguesias – e as respetivas Administrações Públicas Locais (APL). Ambos os níveis de governo têm poderes políticos autónomos e competências próprias, de acordo com o articulado da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. A delegação de competências entre municípios e freguesias passou a estar regulamentada pelo Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, nomeadamente nos artigos 38.º (Novas competências dos órgãos das freguesias) e 39.º (Modelo de repartição de competências).

Atualmente existem no Continente 278 municípios e 2.882 freguesias (Fonte: [Portal Autárquico](#)). A esfera municipal inclui, ainda, empresas locais (que atuam nos mais diversos setores, desde a habitação ao ensino profissional, passando pelas águas, resíduos sólidos, estacionamento, animação cultural e desportiva, entre muitos outros) e serviços municipalizados (particularmente ativos no setor da água, saneamento e resíduos sólidos). Neste universo regista-se, ainda, o recurso a modelos de financiamento e de gestão privados, sob a forma de parcerias público-privadas de natureza contratual e institucional (e.g. concessões e sociedades).

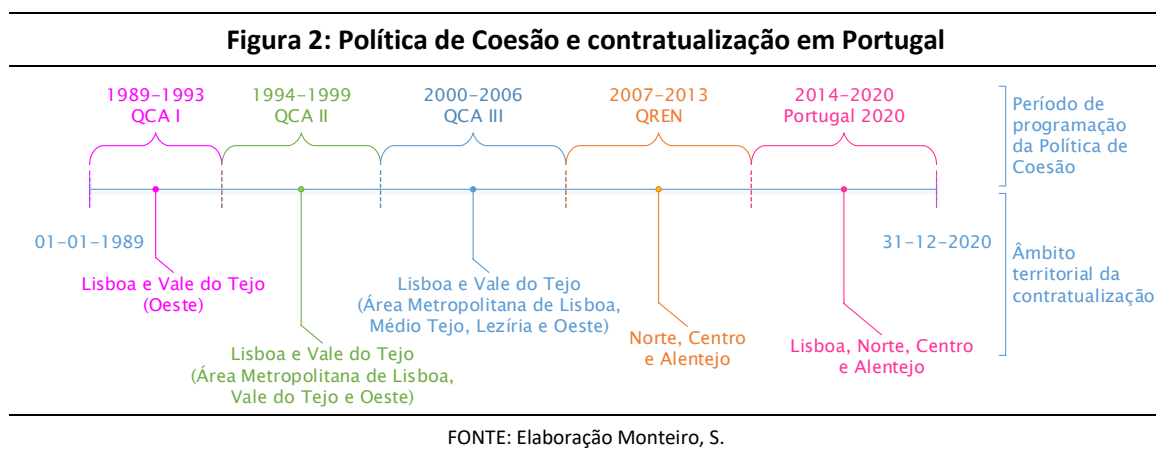
Tal como já ficou explicitado em parágrafos anteriores, com o advento do regime democrático em Portugal, as autarquias locais viram o seu papel reforçado, enquanto entidades políticas autónomas com atribuições e competências próprias. Desde então e em termos gerais, estas entidades têm vindo a reforçar o seu leque de competências, partindo de entidades essencialmente centradas em funções de investimento e infraestruturação do território para entidades que atualmente assumem um papel central na provisão de serviços e políticas públicas.

## 4. OS FUNDOS EUROPEUS COMO CATALISADORES DE UM NÍVEL SUB-REGIONAL DE GOVERNANÇA PÚBLICA

É hoje claro e inequívoco o papel dos municípios e das suas associações no desenvolvimento do país, segundo um processo de interação permanente com as estruturas do Governo e da Administração Pública Central (APC). De facto, o modelo atual é caracterizado por uma crescente importância das entidades intermunicipais, sendo a contratualização de intervenções sub-regionais apoiadas pelos fundos da Política de Coesão um motor da maior relevância para a assunção deste papel, quer por via do financiamento, quer por via da indução de processos de planeamento estratégico. Nesta matéria é de relevar o papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) enquanto estruturas desconcentradas da APC que acompanham e apoiam tecnicamente as CIM/AM e das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais e Temáticos que financiam parte da atividade e das competências atribuídas às CIM/AM através de processos de contratualização.

### 4.1 A história da contratualização

Acompanhando as tendências de cada época, o processo de contratualização evoluiu (Figura 2) e densificou-se ao longo dos sucessivos períodos de programação de contratos simples entre dois níveis de governo para contratos mais complexos, não só pelo seu caráter multisetorial como, principalmente, pelo maior envolvimento de atores tanto de natureza pública como privada.



A primeira experiência de contratualização ocorreu no QCA I (1989-1993) entre o Governo Central, através da CCDR de Lisboa e Vale do Tejo (LVT), e a Associação de Municípios do Oeste.

No período seguinte, QCA II (1994-1999), a experiência inicial foi alargada a toda a região de LVT através da contratualização da gestão do subprograma A – Reforço da Coesão do Território Regional e Melhoria da Qualidade de Vida – do Programa Operacional Regional (POR) LVT (POR-LVT/CCR LVT, 2002). Este subprograma foi estruturado em três unidades territoriais (Área Metropolitana de Lisboa, Vale do Tejo e Oeste), tendo sido contratualizada a sua implementação (através de contratos-programa) com as respetivas associações de municípios. Este subprograma integrava cinco domínios essenciais de atuação da esfera municipal: 1)

acessibilidades e transportes; 2) saneamento básico e aproveitamento hidráulico; 3) valorização do património; 4) equipamentos sociais; 5) infraestruturas de apoio à atividade produtiva.

No QCA III (2000-2006), tendo-se mantido o âmbito territorial (LVT), a experiência de contratualização foi continuada permitindo financiar projetos de investimento de escala municipal e intermunicipal nomeadamente nas seguintes medidas: 1) acessibilidades e equipamentos; 2) valorização ambiental e patrimonial; 3) capacidade institucional regional. A contratualização no âmbito do POR LVT incidu sobre o seu Eixo 1 – Apoio ao investimento de interesse municipal e Intermunicipal – e já não sobre um subprograma (POR-LVT/CCR LVT, 2010).

De modo a operacionalizar o processo de contratualização daquelas medidas, cada uma das associações de municípios (Junta Metropolitana de Lisboa, Comunidade Urbana do Médio Tejo, Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo e Associação de Municípios do Oeste) apresentou um plano que ação, integrando um programa estratégico e operacional (que incluía a lista de projetos de cada autarquia), que demonstrasse a sua contribuição para a prossecução dos objetivos definidos para região LVT. Estes planos foram discutidos e negociados com a Autoridade de Gestão do POR/Presidência da CCDR-LVT e, posteriormente, sujeitos a homologação pelos Ministros do Planeamento e do Ambiente e do Ordenamento do Território (Quatenaire, CEDRU & TIS, 2005).

As duas grandes inovações deste período foram, por um lado, a divisão da contratualização em duas fases sequenciais (2000-2002 e 2003-2006), às quais corresponderam dois contratos-programa e dois planos de investimentos. Esta divisão visou garantir um maior rigor no processo de contratualização por via da introdução de mecanismos de avaliação a meio do percurso. Por outro lado, verificou-se pela primeira vez a delegação das tarefas de acompanhamento físico e financeiro dos projetos para as quatro associações de municípios e a criação de subunidades de gestão para cada um dos planos de ação compostas por eleitos locais.

No QREN (2007-2013), a contratualização foi alargada a todas as CIM<sup>3</sup> (ou agrupamentos de CIM) das regiões Norte, Centro e Alentejo<sup>4</sup> (Lisboa e Algarve não foram alvo do mesmo modelo de contratualização no âmbito do QREN). No entanto, fruto da alteração da configuração das NUTS II do Continente (em 2002) que fez transitar as NUTS III do Oeste e do Médio Tejo para a Região Centro e a da Lezíria do Tejo para o Alentejo, foi possível a manter a contratualização destas CIM com as AG dos respetivos POR. Neste período verificou-se o aprofundamento não só das tipologias de projetos como também do modelo de gestão dos fundos estruturais. Estes contratos entre as CIM e as AG dos POR tinham associado um Programa Territorial de Desenvolvimento (PTD) que se queria completo e abrangente, extravasando o objetivo da contratualização que se cingia a investimentos da esfera municipal (Deliberação CMC dos PO Regionais, 2008).

Com este modelo pretendia-se, por um lado, uma abordagem integrada das intervenções de desenvolvimento territorial, apelando à cooperação entre municípios, enquanto atores chave dos processos de desenvolvimento e a sua participação ativa na concretização dos objetivos estratégicos e programáticos estabelecidos no QREN. Por outro lado, pretendia-se obter uma

---

<sup>3</sup> Conforme Deliberação da Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais, aprovada em 19 de março de 2008 “Orientações para a contratualização com subvenção global entre as autoridades de gestão dos Programas Operacionais Regionais e as associações de municípios baseadas em NUTS III”.

<sup>4</sup> Na região do Algarve a contratualização assumiu contornos distintos das demais regiões do Continente, tendo sido formalizada através de protocolo entre a CCDR e a Associação de Municípios do Algarve (AMAL), sem subvenção global e com delegação de competências na área do acompanhamento dos investimentos da esfera municipal (requalificação da rede escolar, valorização e qualificação ambiental, gestão ativa de espaços protegidos e classificados e, ainda, mobilidade territorial). Esta delegação esteve suportada na transferência de verbas para, enquanto organismo intermédio, a AMAL criar as estruturas técnicas necessárias ao cumprimento das responsabilidades entretanto assumidas. Este modelo teve replicação no período de programação 2014-2020, ainda que com uma ampliação das tipologias de investimento (requalificação da rede escolar e de equipamentos sociais, unidades móveis de saúde, dinamização de recursos endógenos e ciclovias).



dimensão supramunicipal, não só das intervenções (evitando-se o atomismo das mesmas) mas também de uma lógica de planeamento harmonizado em termos de estratégia, prioridades e objetivos e a consolidação de uma malha institucional sub-regional a par da adoção de um quadro financeiro plurianual estável para os investimentos municipais.

Os contratos assinados, mediante aprovação prévia dos PTD, identificavam as tipologias das operações objeto do contrato bem como os compromissos assumidos pelas CIM em matéria de execução financeira, realizações, resultados e a delegação de competências das AG dos POR. Estes contratos deveriam vigorar até final de 2013, embora contemplando uma cláusula de revisão até final de 2010 (momento de avaliação de desempenho que poderia condicionar a aplicação da segunda fase).

Distribuído pelos diversos eixos dos POR do Norte, Centro e Alentejo, os contratos identificavam as seguintes áreas de elegibilidade: 1) apoio a áreas de acolhimento empresarial e logística; 2) economia digital e sociedade do conhecimento; 3) ambiente; 4) requalificação da rede escolar, da educação pré-escolar, dos equipamentos sociais, culturais, desportivos e de saúde; 5) mobilidade territorial; 6) promoção e capacitação institucional; 7) apoio à modernização administrativa.

Dando continuidade à experiência do QREN, no Portugal 2020 (2014-2020) foi operacionalizado a nível nacional o instrumento regulamentar Investimento Territorial Integrado (ITI) através da concretização dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), ancorados em Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) dinamizadas pelas CIM/AM ao nível das NUTS III, e cobrindo a totalidade do território continental (excetuando o Algarve).

Para além de acompanhar as grandes linhas propostas pela COM ao nível do planeamento integrado, da orientação para os resultados e de uma clara definição de indicadores e metas, as duas grandes inovações deste instrumento são: 1) o facto de contemplar a possibilidade de outros promotores (administração central, associações, IPSS, etc.) poderem beneficiar das verbas alocadas a estes instrumentos desde que devidamente alinhados com a EIDT; 2) a possibilidade de financiamento plurifundo das estratégias (para além do FEDER, puderam integrar FSE, Fundo de Coesão e FEADER) e, por isso, passarem a ser financiados por outros Programas que não apenas o POR respetivo.

Assim, os PDCT abrangem as intervenções de entidades municipais, intermunicipais e outras não municipais, necessárias para a prossecução da estratégia definida, com particular incidência nas seguintes áreas:

- Acesso às TIC e apoio à modernização da administração local.
- Apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono e à promoção da eficiência energética e das energias renováveis.
- Investimentos no setor dos resíduos.
- Apoio ao investimento na proteção e promoção do património natural/cultural.
- Apoio à criação de emprego por conta própria, ao microempreendedorismo e à criação de empresas.
- Promoção da inclusão social, do combate à pobreza e à discriminação.
- Apoio a intervenções de redução e prevenção do abandono escolar e promoção da igualdade de acesso ao ensino.
- Apoio a investimentos em infraestruturas e equipamentos sociais, de saúde e de educação e pré-escolar.
- Infraestruturas coletivas (regadios tradicionais, segurança de barragens, drenagem e estruturação fundiária).

A evolução que se registou nos processos de contratualização ancorados nos fundos da Política de Coesão, desde o final da década de 1980 até ao presente, indicia um alargamento da experiência de governança multinível em Portugal que permitiu: 1) consolidar a escala sub-

regional de administração (CIM e AM) enquanto interlocutor privilegiado no processo de governança multinível em Portugal; 2) alargar o âmbito temático das intervenções contratualizadas para além das áreas tradicionais de intervenção municipal; e ainda 3) integrar novos atores (públicos, associativos e privados) no processo de contratualização, tanto no momento de definição dos contratos como no da sua operacionalização. Estes novos atores, pelo seu conhecimento (dos territórios e dos setores em que atuam) e pela sua capacidade de atuação, têm potencial para constituir um inequívoco valor acrescentado ao processo.

Este alargamento da experiência de governança multinível em Portugal suscita vários desafios, o primeiro dos quais referente ao próprio processo de consolidação das associações de municípios de nível NUTS III. Estas associações, consubstanciadas nas figuras administrativas das CIM e das AM, são na sua essência estruturas de cooperação intermunicipal que exigem elevados níveis de confiança entre os seus associados, só possíveis de construir num horizonte temporal de longo prazo. São, igualmente, estruturas cuja razão de ser depende da partilha de propósitos comuns entre os seus associados, tarefa que encontra dificuldades maiores num quadro de não legitimidade política direta das entidades intermunicipais, mas apenas dos seus associados.

Um outro desafio que importa sublinhar prende-se com o modelo de financiamento das entidades intermunicipais. Tal como já ficou claro em parágrafos anteriores, os fundos europeus constituem uma das principais fontes de financiamento, tanto das CIM como das AM, sendo a contratualização o instrumento mais relevante nesta matéria (ainda que não exclusivo). Ainda assim, parece existir evidentes oportunidades de melhoria neste modelo em dois sentidos:

- Por um lado, diversificar as fontes de financiamento destas entidades por via, tanto do alargamento dos serviços prestados aos seus associados e a outras organizações (tarefa já assegurada por várias entidades intermunicipais), como de uma efetiva associação entre descentralização de competências e afetação dos respetivos recursos financeiros (matéria ainda em fase de regulamentação após a aprovação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto);
- Por outro lado, ajustar as possibilidades de financiamento europeu (no atual período enquadradas numa lista pré-definida de prioridades de investimento) às reais necessidades e às especificidades de cada território, ou seja, às estratégias de desenvolvimento de cada NUTS III. Outro aspeto relevante nesta matéria prende-se com o modelo de gestão do financiamento enquadrado na contratualização, onde se verifica uma margem significativa para o aumento das responsabilidades das entidades intermunicipais na gestão mais abrangente e integrada de algumas prioridades de investimento.

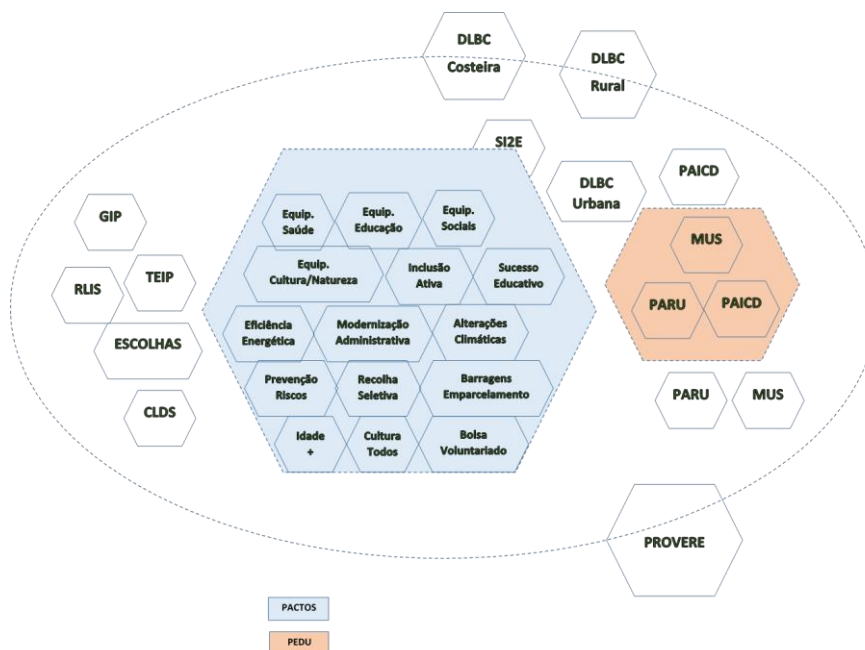
Um último desafio prende-se com a capacidade de resposta das CIM e das AM (tanto ao nível do número como das competências dos seus recursos humanos), fator crucial para a sua consolidação no panorama institucional português. Atendendo ao articulado da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, espera-se hoje destas entidades o cumprimento de um conjunto alargado de competências, o que coloca uma pressão evidente sobre os seus quadros de pessoal e a sua capacidade técnica de intervenção no território.

## 4.2 Os interfaces da contratualização

A experiência de contratualização no Portugal 2020 acolheu, de forma inequívoca, aquela matriz expansionista e integradora de políticas, de serviços e de atores. Ainda assim, e atendendo a que este é um processo em contínuo, existe margem de progressão futura, quer em termos temáticos quer em termos territoriais.

Como é possível concluir a partir da análise da Figura 3, existem vários instrumentos de política pública com sensibilidade territorial e cofinanciadas pelos fundos comunitários que não foram integradas no atual modelo de contratualização. São exemplo desta realidade, o Programa Contratos Locais para o Desenvolvimento Social (CLDS), o Programa Escolhas e os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP). Surge, assim, como relevante ponderar a acomodação de um maior número de instrumentos de política pública com sensibilidade territorial, reforçando o papel das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), enquanto âncora da abordagem territorial e do desenvolvimento sub-regional em Portugal.

**Figura 3: Intervenções territorializadas no Portugal 2020 e a sua relação com a contratualização**



### LEGENDA

CLDS – Contrato Local de Desenvolvimento Social

GIP – Gabinete de Inserção Profissional

PAICD – Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas

PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano

PROVERE – Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos

SI2E – Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego

DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária

MUS – Mobilidade Urbana Sustentável

PARU – Plano de Ação de Regeneração Urbana

RLIS – Rede Local de Intervenção Social

TEIP – Território Educativo de Intervenção Prioritária

FONTE: Elaboração Monteiro, S. e Romão, N.

No que diz respeito à questão territorial, no atual período de programação 2014-2020 foi opção nacional (plasmada no Acordo de Parceria assinado pelo Governo Português e a Comissão Europeia) privilegiar sobretudo uma escala sub-regional de intervenção, ancorada numa EIDT para cada uma das NUTS III do Continente, dinamizada pela respetiva CIM/AM.

No entanto e apesar desta abordagem e das subseqüentes EIDT preconizarem uma forte articulação entre, por um lado, os instrumentos territoriais previstos na regulamentação europeia<sup>5</sup> e, por outro lado, outras abordagens territoriais nacionais<sup>6</sup> e as políticas setoriais de caráter territorial<sup>7</sup>, acabaram por ser os PDCT a assumir o papel de maior destaque na abordagem territorial. Esta preponderância resulta, antes de mais, do envelope financeiro que os PDCT têm, contrariamente às EIDT sem envelope financeiro diretamente atribuído. Resulta, igualmente, do facto de a entidade que coordenou as estratégias (entidades intermunicipais) ter as suas competências, essencialmente, financiadas por via dos PDCT, fator que concorreu para o destaque que a contratualização assumiu, em detrimento do planeamento estratégico.

Ainda assim, apesar desta centralidade dos PDCT, é fundamental a criação e/ou manutenção de espaços de articulação (ou interfaces) entre estes e os restantes instrumentos das EIDT, pois muitos destes arrastam consigo um lastro de cooperação e de intervenção importante nos seus territórios.

Os DLBC, sendo uma continuação da abordagem LEADER aplicada aos territórios rurais, foi iniciada em 1991 por iniciativa da Comissão Europeia e continuada nos sucessivos períodos de programação dos fundos europeus. Entre 1991 e 2013, este instrumento foi financiado primeiro pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e depois pelo Fundo Europeu da Agricultura e Desenvolvimento Rural (FEADER). Mantendo as suas características iniciais (e.g. um território, uma parceria de atores relevantes nesses territórios, uma abordagem *bottom-up* e uma lógica de intervenção em rede), o período 2014-2020 trouxe como principais inovações a extensão desta abordagem a territórios costeiros e a territórios urbanos e a possibilidade de ser financiado conjuntamente com o FEDER e o FSE. A sua focalização seria no microempreendedorismo e criação de emprego, com possíveis intervenções complementares nas áreas da valorização do património natural, inclusão social e combate ao abandono escolar (apenas nos urbanos).

Em Portugal, no seu início, a abordagem LEADER compreendia 20 Grupos de Ação Local com uma incidência em menos de 40% do território nacional. No período 2014-2020, o número de GAL rurais aumentou até aos 60 (54 no Continente) cobrindo 93% do território<sup>8</sup>. Neste período há ainda a acrescentar 12 GAL costeiros e 22 urbanos.

No que respeita ao desenvolvimento urbano, foram aprovados 105 PEDU em outros tantos municípios de Portugal Continental. Concentrando a sua incidência na mobilidade urbana sustentável, na regeneração e revitalização urbana e ainda em intervenções em comunidade urbanas economicamente desfavorecidas, este instrumento também teve a sua génese em períodos anteriores, nomeadamente com os Programas POLIS e POLIS XXI/ Política de Cidades, designadamente com as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU).

Nas outras abordagens territoriais nacionais, destacam-se os PROVERE e os Pactos Territoriais para a Empregabilidade. Os primeiros, criados no período do QREN e continuados no Portugal 2020, tinham como objetivo promover e estimular iniciativas de agentes económicos locais através da dinamização de atividades inovadoras de base económica alicerçadas em recursos endógenos do território, tendencialmente inimitáveis, fossem eles recursos naturais, património histórico ou saberes tradicionais. Os segundos, apesaram de não terem sido

---

<sup>5</sup> Investimentos Territoriais Integrados (ITI), Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS) e o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC). Em Portugal os ITI foram implementados através dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) e DUS através dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU).

<sup>6</sup> Por exemplo, os Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE) ou os Pactos Territoriais para a Empregabilidade.

<sup>7</sup> Por exemplo, Contratos Locais de Desenvolvimento Sociais (CLDS), o Programa Escolhas, os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) ou os territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP).

<sup>8</sup> Dados da Federação Minha Terra disponibilizados na Conferência LEADER Reloaded, realizada em Évora (26-28 de setembro de 2018).

implementados, visavam o combate ao desemprego e a promoção da adequação das ofertas de formação profissional às necessidades do tecido produtivo. Para estes pactos seriam chamados, para além das CIM/AM, as agências públicas responsáveis pelas políticas de emprego, de formação e de educação bem como centros de formação, escolas profissionais, associações empresariais, entidades empregadoras (privadas e outras), etc..

Em matéria de políticas públicas de índole social, os Programas CLDS, Escolhas, TEIP e GIP constituem exemplos de instrumentos de política pública que apresentam uma forte ancoragem territorial reconhecendo a importância de ajustar as intervenções tanto aos problemas concretos das comunidades como aos recursos disponíveis em cada território<sup>9</sup>. No entanto, estes instrumentos, apesar da sua complementaridade com algumas das intervenções apoiadas no âmbito dos PDCT, mantiveram a sua natureza autónoma, não tendo sido integradas no processo de contratualização atualmente em curso.

Foi com base no reconhecimento desta imensa miríade de instrumentos e políticas públicas presentes nos diversos territórios e em escalas diversas que a abordagem territorial presente no Portugal 2020 se revelava importante: promover mecanismos e fóruns de coordenação e um interface de articulação dessas políticas que permitissem um aumento da sua eficiência e uma melhoria dos resultados a obter. A experiência atual e passada demonstra que é possível acolher outras territorialidades no processo de contratualização, nomeadamente unidades territoriais funcionais. Afigura-se, assim, importante não perder de vista esta dupla possibilidade, ponderando a melhor forma de combinar no processo de contratualização territorialidades distintas (administrativas e funcionais), respondendo à constatação de que os problemas, as necessidades e os recursos das comunidades locais nem sempre coincidem com a delimitação administrativa do País. Tal ponderação tenderá a facilitar a seleção da melhor escala de intervenção pública.

---

<sup>9</sup> Para uma reflexão mais detalhada sobre estes instrumentos de política pública e sobre a sua implementação concreta na Área Metropolitana de Lisboa, consultar o *Working paper* n.º 1 “[Urbes Sociais – A incidência territorial de instrumentos de inclusão social na AML: uma agenda de investigação futura](#)”, Coleção Políticas e Territórios, Lisboa: AD&C

## 5. REFLEXÕES FINAIS E PISTAS PARA INTERVENÇÕES FUTURAS

Da análise da literatura nacional e internacional sobre o tema, bem como da informação recolhida a partir de um conjunto de informadores privilegiados (auscultados em sede de entrevistas semiestruturadas) sobre o processo de governança multinível em Portugal, resulta um amplo consenso em torno das vantagens que os modelos de governança multinível trazem à esfera pública e à forma como se estabelece o processo de conceção, implementação e avaliação de políticas e serviços públicos em Portugal.

O principal ganho que o processo de governança multinível trouxe à implementação de políticas e serviços públicos prende-se com a **consolidação de novos espaços de política pública e esferas de autoridade administrativamente construídas de nível sub-regional**. Estes novos espaços têm tido percursos evolutivos distintos, sendo a realidade nacional muito diversa: desde CIM com estabilidade territorial e um longo processo de articulação de projetos a CIM territorialmente mais recentes e com capacidade institucional distinta.

Pese embora a heterogeneidade nacional, as associações de municípios, das quais se destacam as Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas, são hoje atores incontornáveis no ciclo da política pública em Portugal, a par das autarquias locais e do governo central, com funções e responsabilidades legalmente atribuídas. Concretizando:

- Do ponto de vista territorial, a afirmação de soluções integradas de âmbito NUTS III favoreceu a afirmação de um novo espaço geográfico, administrativamente delimitado, para a implementação de políticas e provisão de serviços públicos que permitiu aos municípios ganharem escala para intervir em questões supramunicipais e, ao governo central, encontrar uma nova possibilidade de entrega de políticas aos cidadãos. A emergência deste novo espaço foi favorecida com o processo de planeamento estratégico associado às Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), o qual possibilitou uma nova dinâmica de planeamento a um nível sub-regional, conferindo por esta via um racional estratégico de largo espetro ('estratégias completas') às intervenções previstas nestes territórios que deveria ir para além do âmbito do financiamento comunitário.
- Do ponto de vista institucional, estas novas soluções permitiram consolidar o papel das CIM/AM e testar novas combinações de atores públicos e privados. As soluções encontradas no atual período de programação de fundos comunitários constituem um passo em frente no sentido de sustentar este argumento. Pela primeira vez foi possível abrir a contratualização a novos atores que não apenas aqueles que compõem a esfera municipal. De facto, as EIDT e os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) mobilizaram uma vasta constelação de atores detentores de recursos estratégicos e disponíveis para participar ativamente na implementação das políticas e serviços públicos, independentemente da sua personalidade jurídica. O envolvimento destes atores permite alargar o leque de recursos disponíveis para a ação, contribuindo ainda para a inversão da tendência de declínio da participação pública no sistema político. Concretizando, os PDCT são operacionalizados por autarquias locais, entidades da administração central e, ainda, atores regionais e locais privados com particular vocação para operacionalizar as iniciativas de política pública contempladas tanto na EIDT como no PDCT.

Porém, este modelo multinível não está isento de disfuncionalidades e desafios decorrentes da própria natureza deste tipo de governança pública e que deverão ser tidos em consideração,

nomeadamente, na reflexão já em curso sobre o próximo período de programação de fundos comunitários em Portugal 2021-2027.

A primeira disfuncionalidade surge da não existência de um racional territorial único. De facto, e pese embora o esforço de harmonização das escalas territoriais de entrega de políticas e de provisão de serviços públicos, persistem modelos de desconcentração diferenciados, com geometrias territoriais ainda alicerçadas nos distritos, nas regiões plano e noutros territórios funcionais que, por vezes, não coincidem com organização geográfica para fins estatísticos. Tal descoincidência levanta disfuncionalidades que tendem a limitar a eficácia e eficiência das intervenções públicas. Pelo que o esforço já iniciado em 2008 de harmonização das escalas territoriais de desconcentração da Administração Pública Central deverá ser aprofundado.

Outra disfuncionalidade prende-se com a tendência de ancorar os processos de planeamento estratégico aos períodos de programação de fundos europeus, e aos processos e montantes de financiamento deles decorrentes, o que limita o alcance das estratégias gizadas. Sendo certo que parte da operacionalização das estratégias delineadas depende do financiamento comunitário, também é certo que o seu financiamento não se deve esgotar neste tipo de fonte. Pelo que se deverá apostar numa maior diversificação das fontes de financiamento (públicas e privadas) das entidades intermunicipais.

Uma terceira disfuncionalidade remete para o facto de o atual modelo de governança multinível ser pouco sensível aos recursos institucionais (diversidade e capacidade de atuação) existentes em cada território. Nem todos os territórios reúnem os requisitos necessários para a conceção e implementação de uma estratégia territorial completa. Há territórios onde existe escassez de atores relevantes, outros há que tendo os atores estes não reúnem as competências técnicas exigidas. Pelo que o modelo de governança multinível em Portugal deverá ponderar a possibilidade de ser assimétrico em função das especificidades de cada território bem como dos atores nele presentes.

Uma última disfuncionalidade prende-se com a não existência de uma plataforma de coordenação onde a Administração Pública Central (APC) se faça representar de forma articulada, de modo a poder negociar e cooperar com os níveis sub-regional e local de forma integrada. Fruto do modo como está organizada, o racional setorial da APC apresenta ainda dificuldades em integrar a dimensão território nas suas estratégias setoriais (quando relevante naturalmente) o que constrange o seu envolvimento na elaboração das estratégias e dos planos sub-regionais e, em última instância, limita a operacionalização do modelo multinível. Pelo que o sucesso deste modelo dependerá da constituição daquela plataforma e de uma clarificação da coordenação política da mesma.

Estas e outras disfuncionalidades levantam desafios para um futuro próximo (seja a Agenda Portugal 2030 ou seja o período de programação dos fundos europeus 2021-2027). Parece hoje evidente que o processo de consolidação de um terceiro nível de administração em Portugal Continental é irreversível. No entanto, a sua completude depende de atender a um conjunto de preocupações e desafios, dos quais se destacam seis:

- O primeiro desafio diz respeito à questão territorial, sendo de ponderar o melhor modelo que permita complementar abordagens administrativas e funcionais. O equilíbrio virtuoso entre estas duas abordagens implica o reconhecimento da natureza não territorializada de muitos dos problemas, recursos e atores envolvidos nos processos de governança, bem como da multiplicidade de lógicas que determinam a estruturação socio-espacial dos territórios e que extravasam os seus limites administrativos. Tal não é advogar a erosão dos vários níveis de governo e/ou administração; é antes reconhecer, integrar e racionalizar a diversidade de escalas de atuação pública dentro de cada nível de governo e/ou administração. Este desafio é



particularmente relevante no contexto atual, de aprofundamento do processo de descentralização político-administrativa em Portugal.

- Os processos de planeamento estratégico de âmbito sub-regional constituem outro desafio a ponderar. De facto, sendo certo que os problemas e necessidades que afetam os territórios são cada vez mais complexos e dispersos, é de ponderar o modelo de planeamento que melhor responda aos desafios com que os territórios sub-regionais estão hoje confrontados. A experiência recente de desenvolvimento de estratégias completas visa precisamente integrar esta complexidade crescente. Assumindo a continuidade futura desta opção, devem ser ponderadas várias questões: qual o(s) ator(es) melhor posicionado(s) para dinamizar a conceção e a implementação da estratégia; qual a validade temporal das estratégias e em que momento devem ser revistas ou substituídas; qual a necessidade e o valor acrescentado de um modelo de validação externa das estratégias desenhadas; quais as fontes de financiamento a mobilizar, para além do financiamento europeu.
- Outro desafio prende-se com o reforço da capacitação e da sensibilização dos atores envolvidos nos processos de governança multinível em Portugal, tanto ao nível da Administração Pública Central como das entidades intermunicipais e outros atores relevantes. Estes são processos relativamente recentes que exigem toda uma nova estrutura de competências, sobretudo, competências transversais que viabilizem a sua operacionalização e agilização. Em causa estão competências ao nível da gestão de contratos (e.g. estruturas de incentivos e modelos de aferição do desempenho), da animação de redes interorganizacionais e de formas de acompanhamento e controlo que assegurem a operacionalização dos mecanismos de governança. Este reforço é tão mais relevante quando se reconhece o papel que os referidos atores desempenham na mobilização dos recursos locais e sub-regionais para os processos de desenvolvimento socioeconómico dos territórios onde operam.

Concomitantemente, importa dar continuidade ao trabalho já em curso junto de várias estruturas setoriais da Administração Pública Central, no sentido de aprofundar a sua participação nos processos de planeamento estratégico de base territorial, reconhecendo a dimensão territorial de muitas das políticas públicas que implementam.

- Torna-se, igualmente fundamental reforçar a implementação de sistemas de monitorização e avaliação dos modelos de governança e dos mecanismos que os sustentam (e.g. contratualização). Também nesta matéria o país tem feito progressos assinaláveis, nomeadamente ao nível do acompanhamento das políticas públicas. Torna-se, no entanto, necessário continuar a apostar na consolidação de uma cultura de avaliação em Portugal que permita compreender o sucesso (medido em termos de resultados), não só das políticas, mas também das geometrias institucionais para a sua operacionalização. É preciso estarmos seguros sobre quais os mecanismos mais eficazes e eficientes na entrega e provisão de políticas públicas, de modo a maximizar os resultados que se pretendem atingir. Para além de compreender os benefícios dos processos de governança multinível, particularmente evidentes ao nível do processo de negociação e envolvimento de novos atores, é fundamental compreender a eficácia e o *value for money* destes modelos emergentes.
- O reforço dos sistemas de monitorização e avaliação implica necessariamente suportes de informação de elevada robustez e fiabilidade, capazes de alimentar tomadas de decisão em tempo útil. O modo como a informação é recolhida, tratada e disponibilizada a todas as partes interessadas, incluindo os cidadãos, constitui um fator crítico para o reforço da legitimidade e da prestação de contas destas novas arquiteturas institucionais.



- Por último, sublinha-se o desafio da governabilidade do modelo na sua interface com outras formas de atuação pública. O atual modelo de governança multinível convive com outras formas de implementação de políticas e provisão de serviços, designadamente aquelas que decorrem da atuação direta da APC e aquelas que acontecem por via da criação de mercados e quase-mercados de serviços públicos nos quais participam entidades privadas com e sem fins lucrativos, por via de contratos de prestação de serviços. Ora, estas combinações híbridas levantam claras dificuldades de gestão e de articulação entre setores e atores institucionais. A governabilidade destes modelos é ainda afetada pelo défice de coerência global das políticas públicas atendendo ao seu âmbito, sobretudo, setorial. Este défice traduz-se em contradições, sobreposições e lacunas cuja superação implica, por um lado, a revisitação das atribuições e responsabilidades de cada agência pública e, por outro lado, uma forte cooperação entre as diversas agências, políticas, programas e serviços.

Estes desafios remetem para processos de governança pública exigentes que requerem tempo para que os diferentes agentes envolvidos aprofundem os processos de confiança e negociação interpares e se adaptem a uma nova realidade mais colaborativa e interativa, e para que os cidadãos reconheçam nestas novas entidades a devida legitimidade para assegurar políticas e serviços públicos. Atendendo a que o modelo atual não prevê uma legitimidade democrática direta daquelas entidades, tal reconhecimento dependerá de outros fatores como, por exemplo, o reforço das suas competências (tal como previsto na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto), a sua excelência técnica, os ganhos de eficácia e eficiência (tão relevantes num tempo de recursos escassos e dispersos) e a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

É hoje certo que ainda existe um longo caminho a percorrer nesta matéria, tanto ao nível da capacitação institucional como da comunicação com as populações locais e regionais de modo a que estas compreendam a mais-valia das entidades intermunicipais e reconheçam o seu papel de ator chave no processo de desenvolvimento dos seus territórios.

## REFERÊNCIAS

### BIBLIOGRAFIA

Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional (2005).

Deliberação da Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais, aprovada em 19 de março de 2008 “Orientações para a contratualização com subvenção global entre as autoridades de gestão dos Programas Operacionais Regionais e as associações de municípios baseadas em NUTS III”.

Machado, J. e Alvez, J. M. (2014). *Município, território e educação – A administração local da educação e da formação*. Porto: Universidade Católica Editora.

DG REGIO (2008). *Panorama*, n.º 26.

POR-LVT/CCR LVT (2002). Programa Operacional Regional Lisboa.

POR-LVT/CCR LVT (2010). Programa Operacional Regional Lisboa.

Romão, N., Monteiro, S. (2017). Política de coesão e governança multi-escala: para além da armadilha territorial. *Comunicação no 24th APDR Congress “Intellectual Capital and Regional Development: new landscapes and challenges for planning the space”*, Covilhã, Portugal.

Quaternaire, CEDRU, TIS (2005), *Relatório Final do Estudo de Atualização da Avaliação Intercalar do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006*, DG Desenvolvimento Regional.

### LEGISLAÇÃO DE SUPORTE

- Lei n.º 79/77, de 25 de outubro – Define as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos.
- Lei n.º 266/81, de 15 de setembro – Aprova o regime jurídico da associação de municípios.
- Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.
- Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro – Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais.
- Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

## LINKS ÚTEIS

[www.adcoesao.pt](http://www.adcoesao.pt)

[www.portugal2020.pt](http://www.portugal2020.pt)

<http://portal.amp.pt>

[www.cimlt.eu](http://www.cimlt.eu)

[www.cimaa.pt](http://www.cimaa.pt)

[www.cimbb.pt](http://www.cimbb.pt)

[www.centro.portugal2020.pt](http://www.centro.portugal2020.pt)

## SIGLAS E ACRÓNIMOS

AM – Área Metropolitana

AMP – Área Metropolitana do Porto

Centro2020 – Programa Operacional Regional do Centro 2014-2020

CIM – Comunidade Intermunicipal

CIMAA – Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo

CIMBB – Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa

CIMLT – Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo

## APÊNDICES E ANEXOS

### Legislação Nacional – Autarquias locais

(compilação feita por Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, 2015)

#### Reorganização administrativa territorial autárquica

Lei n.º 142/85, de 18 de novembro, Lei-quadro da criação de Municípios

Alterada por:

Lei n.º 124/97, de 27 de novembro

Lei n.º 32/98, de 18 de julho

Lei n.º 48/99, de 16 de junho

Lei n.º 48/99, de 16 de junho, Estabelece o regime de instalação de novos municípios

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, Reorganização administrativa do território das freguesias

Retificada por:

Declaração de retificação n.º 19/2013, 28 de março

Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro, Transição das freguesias no âmbito da reorganização administrativa operada pelas Leis n.ºs 56/2012, de 8 de novembro, e 11-A/2013, de 28 de janeiro

Despacho n.º 11540/2013, de 5 de setembro, Aprova a tabela de designação simplificada das Freguesias

#### Competências

Lei n.º 2/87, de 8 de janeiro, Obrigatoriedade de consulta prévia às câmaras municipais para autorização e licenciamento de jogos de perícia, máquinas de diversão e outras diversões públicas

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, Estabelece o quadro de competências, assim como, o regime de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias

Alterada por:

Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro

Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro

Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, Estabelece o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares

Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro, Cria o regime jurídico dos conselhos municipais de juventude

Alterada por:

Lei n.º 6/2012, de 10 de fevereiro

Lei n.º 20/2009, de 12 de maio, Estabelece a transferência de atribuições para os municípios do continente em matéria de constituição e funcionamento dos gabinetes técnicos florestais, bem como outras no domínio da prevenção e da defesa da floresta

Lei n.º 86/2009, de 28 de agosto, Autoriza o Governo a estabelecer o regime jurídico da estrutura e organização dos serviços da administração autárquica, revogando o Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de abril

Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, Procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, e 64/2011, de 22 de dezembro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado

Alterada por:  
Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico

Retificada por:  
Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro  
Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro

Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, Regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares, de acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 47.º da Lei n.º 42/83, de 31 de dezembro, e no Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março

Alterado por:  
Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro  
Lei n.º 13/2006, de 17 de abril  
Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro  
Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março  
Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto

Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro, Estabelece normas relativas à transferência para os municípios das novas competências em matéria de ação social escolar em diversos domínios

Alterado por:  
Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro

Decreto-Lei n.º 327/98, de 2 de novembro, Atribui às empresas públicas municipais competência para a fiscalização do estacionamento de duração limitada

Alterado por:  
Lei n.º 99/99, de 26 de julho

Decreto-Lei n.º 260/2002, de 23 de novembro, Transfere para as câmaras municipais o licenciamento de áreas de serviço que se pretende instalar na rede viária municipal

Decreto-Lei n.º 261/2002, de 23 de novembro, Confere às câmaras municipais competência para emitir parecer sobre a localização de áreas de serviço nas redes viárias regional e nacional e prevê a audição dos municípios na definição da rede rodoviária nacional e regional e utilização da via pública

Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de novembro, Transfere para as câmaras municipais competências dos governos civis

Decreto-Lei n.º 309/2002, de 16 de dezembro, Regula a instalação e o financiamento de recintos de espetáculos, no âmbito das competências das câmaras municipais, em desenvolvimento do regime previsto na alínea s) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de dezembro, na alínea a) do n.º 2 do artigo 21.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e no n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro

Alterado por:

Decreto-Lei n.º 141/2009, de 16 de junho  
Decreto-Lei n.º 268/2009, de 29 de setembro  
Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril  
Decreto-Lei n.º 204/2012, de 29 de agosto

Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, Regula o regime jurídico do licenciamento e fiscalização pelas câmaras municipais de atividades diversas anteriormente cometidas aos governos civis

Alterado por:

Decreto-Lei n.º 156/2004, de 30 de junho  
Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro  
Decreto-Lei n.º 114/2008, de 1 de julho  
Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril  
Decreto-Lei n.º 204/2012, de 29 de agosto  
Lei n.º Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais

Alterado por:

Lei n.º 41/2003, de 22 de agosto  
Lei n.º 6/2012, de 10 de fevereiro

Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de junho, Regulamenta a rede social, definindo o funcionamento e as competências dos seus órgãos, bem como os princípios e regras subjacentes aos instrumentos de planeamento que lhe estão associados, em desenvolvimento do regime jurídico de transferência de competências para as autarquias locais

Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, No uso da autorização legislativa concedida pelas alíneas a) a e) e h) do n.º 1 do artigo 22.º do Orçamento do Estado para 2008, aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com o previsto no artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro

Alterado por:

Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril  
Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro  
Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro  
Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro  
Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro  
Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro

Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 86/2009, de 28 de agosto, estabelece o regime da organização dos serviços das autarquias locais

Decreto-Lei n.º 166/2014, de 6 de novembro, Estabelece o regime jurídico do Programa de Estágios Profissionais na Administração Local

Portaria n.º 191/2009, de 20 de fevereiro, Regulamenta os procedimentos de transferência de gestão das zonas de caça nacionais para as autarquias locais

Alterada por:  
Portaria n.º 979/2009, de 1 de setembro

Portaria n.º 133/2011, de 1 de abril, Aprova o regulamento para o funcionamento das zonas de caça municipais, revogando a Portaria n.º 545/2008, de 27 de junho

Portaria n.º 254/2014, de 9 de dezembro, Regulamenta o Programa de Estágios Profissionais na Administração Local

Portaria n.º 256/2014, de 10 de dezembro, Fixa o montante mensal da bolsa de estágio concedida, no âmbito do Programa de Estágios Profissionais na Administração Local

Portaria n.º 265/2014, de 17 de dezembro, Fixa o número máximo de estágios na edição do Programa de Estágios Profissionais na Administração Local

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais

#### Associação de Municípios e Freguesias

Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, Associações representativas dos municípios e das freguesias

Lei n.º 175/99, de 21 de setembro, Estabelece o regime jurídico comum das associações de freguesias de direito público

Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril, Estabelece a definição das unidades territoriais para efeitos de organização territorial das associações de municípios e áreas metropolitanas, para a participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN)

Alterado por:  
Decreto-Lei n.º 85/2009, de 3 de abril  
Lei n.º 21/2010, de 23 de agosto

Despacho n.º 18908/2000, de 19 de setembro, Comete à DGAL - Direcção-Geral das Autarquias Locais a obrigação de efetuar o registo das associações de freguesias.

Resolução do Conselho de Ministros nº 108/2001, de 10 de agosto, Estabelece o regime da celebração de protocolo de modernização administrativa

#### Segurança Local

Lei n.º 33/98, de 18 de julho, Conselhos municipais de segurança

Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, Revisão de lei quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais

Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, Define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil e determina as competências do comandante operacional municipal

Alterada por:

Decreto-Lei n.º 114/2011, 30 de novembro

Decreto-Lei n.º 39/2000, de 17 de março, Regula a criação de serviços de polícia municipal (Revogado pelo Decreto- Lei n.º 197/2008, de 7 de outubro, salvo o Capítulo IV, “ Das carreiras de pessoal de polícia municipal”, e os seus anexos II, III e IV).

Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7 de outubro, Regulamenta a Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, estabelecendo as regras a observar na deliberação da assembleia municipal que crie, para o respetivo município, a polícia municipal, e regulando, nesse âmbito, as relações entre a administração central e os municípios

Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de setembro, Estabelece os direitos e os deveres dos agentes de polícia municipal, assim como as condições e o modo de exercício das respetivas funções, regulamentando a Lei n.º 19/2004, de 20 de maio

Portaria n.º 1463/2008, de 17 de dezembro, Determina que as polícias municipais e as empresas municipais que exercem a atividade autuante e de fiscalização do Código da Estrada e legislação complementar, bem como dos regulamentos e posturas municipais de trânsito, utilizem, sempre que possível, no âmbito do exercício das suas competências, terminais eletrónicos de pagamento, associados a sistemas de informação, para a cobrança das coimas resultantes da respetiva atividade

Portaria n.º 254/2013, de 26 de abril, Utilização do Sistema de Contraordenações de trânsito, gerido pela ANSR, pelas câmaras municipais, polícias municipais e empresas públicas municipais

Alterada por:  
Portaria n.º 214/2014, 16 de outubro

Portaria n.º 214/2014, de 16 de outubro, Define as condições de atribuição de competências às câmaras municipais para processar e aplicar sanções nos processos contraordenacionais rodoviários por infrações ao trânsito de veículos pesados de mercadorias ou conjunto de veículos nas vias públicas sob jurisdição municipal

### Finanças Locais

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, Aprova a Lei das Finanças Locais. (Revogada, a partir de 1 de janeiro de 2014 pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, mantendo, no entanto, transitoriamente em vigor, nos termos do disposto no seu artigo 88.º, o anexo do presente diploma, assim como a al. a) do artigo 10.º, que se mantém em vigor até 31 de dezembro de 2017, nos termos do disposto no seu artigo 81.º)

Alterada por:  
Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho  
Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro  
Lei n.º 3-B/2010, 28 de abril  
Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro  
Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro  
Lei n.º 22/2012, de 30 de maio  
Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro  
Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro  
Retificada por:  
Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15 de fevereiro



Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais

Alterada por:  
Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro  
Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades Intermunicipais

Retificada por:  
Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro

Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, Aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e procede à primeira alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais

Portaria n.º 200/2004, de 16 de janeiro, Índices de desenvolvimento social municipal de cada NUTS III e nacional

### Contratos – Programa

Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro, Estabelece o regime de celebração de contratos - programa de natureza sectorial ou plurisectorial no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e um ou mais municípios, associações municipais ou empresas concessionárias destes

Alterado por:  
Decreto-Lei n.º 157/90, de 17 de maio  
Decreto-Lei n.º 319/2001, de 10 de dezembro

Decreto-Lei n.º 219/95, de 30 de agosto, Estabelece o regime de celebração de contratos - programa e de acordos de colaboração de natureza sectorial no âmbito da cooperação técnica e financeira entre o Estado e as freguesias

Despacho Normativo n.º 66/88, de 9 de agosto, Estabelece um regulamento para apresentação e seleção das candidaturas a contratos - programa nas áreas do saneamento básico, ambiente e recursos naturais

Despacho Normativo n.º 184/93, de 6 de agosto, Define os critérios e as prioridades de cada sector de investimento, para efeitos de apresentação e seleção de candidaturas a contratos - programa sobre edifícios sede de municípios

Despacho Normativo n.º 35/96, de 16 de setembro, Reformula o Despacho Normativo n.º 184/93, de 6 de agosto que define os critérios e as prioridades de cada sector de investimento, para efeitos de apresentação e seleção de candidaturas a contratos - programa sobre edifícios sede de municípios

### Atividade empresarial local

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis n.ºs 53 -F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro

Alterada por:  
Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto

## Processo Eleitoral

Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto, Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais

Alterada por:

Lei Orgânica n.º 5-A/2001, de 26 de novembro

Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29 de agosto

Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro

Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro

Retificada por:

Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de outubro

Lei Orgânica nº 3/2006, de 21 de agosto, Lei da paridade: estabelece que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33% de cada um dos sexos

Retificada por:

Declaração de Retificação n.º 71/2006, de 4 outubro

Lei n.º 22/99, de 21 de abril, Regula a criação de bolsas de agentes eleitorais e a compensação dos membros das mesas das assembleias ou secções de voto em atos eleitorais e referendários

Alterada por:

Lei n.º 18/2014, de 10 de abril

Lei n.º 26/99, de 3 de maio, Alarga a aplicação dos princípios reguladores da propaganda e a obrigação da neutralidade das entidades públicas à data da marcação das eleições ou do referendo

Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, Estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais

Declaração do Ministério dos Negócios Estrangeiros nº 10/2001, de 13 de setembro, Torna públicos os países a cujos cidadãos é reconhecida capacidade eleitoral ativa e passiva em Portugal nas eleições dos órgãos das autarquias locais

## Eleitos Locais

Lei n.º 29/87, de 30 de junho, Estatuto dos eleitos locais

Alterada por:

Lei n.º 97/89, de 15 de dezembro

Lei n.º 1/91, de 10 de janeiro

Lei n.º 11/91, de 17 de maio

Lei n.º 11/96, de 18 de abril

Lei n.º 127/97, de 11 de dezembro

Lei n.º 50/99, de 24 de junho

Lei n.º 86/2001, de 10 de agosto

Lei n.º 22/2004, de 17 de junho

Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro

Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro

Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, Estabelece o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos

Alterada por:

Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro

Lei n.º 28/95, de 18 de agosto

Lei n.º 12/96, de 18 de abril

Lei n.º 42/96, de 31 de agosto

Lei n.º 12/98, de 24 de fevereiro

Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março  
Lei n.º 30/2008, de 10 de julho  
Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro

Lei n.º 11/96, de 18 de abril, Regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia

Alterada por:  
Lei n.º 169/99, de 18 de setembro  
Lei n.º 87/2001, de 10 de agosto  
Lei n.º 36/2004, de 13 de agosto

Lei n.º 12/98, de 24 de fevereiro, Regime de incompatibilidades e impedimentos dos autarcas

Portaria n.º 399/88, de 23 de junho, Aprova os cartões de identidade para uso dos titulares de órgãos e funcionários autárquicos

### Referendo Local

Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, Aprova o regime jurídico do referendo local

Alterada por:  
Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro  
Lei Orgânica n.º 1/2011, 30 de novembro

### Tutela Administrativa

Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, Regime jurídico da Tutela Administrativa

Alterada por:  
Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro

### Carta Europeia de Autonomia Local

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, Aprovação, para ratificação, da Carta Europeia de Autonomia Local

Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro, Ratifica a Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, em 13 de julho de 1990