



OUTRAS PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS DA AEDREL:

Revista dos Municípios – n.º 30
(JULHO/DEZEMBRO DE 2025)

Revista das Freguesias – n.º 26
(JULHO/DEZEMBRO DE 2025)

Para subscrever as Revistas e para mais informações:
Apartado 3047 – 4711-906 Braga | Tel.: 968 115 308 | E-mail: aedrel@aedrel.org

PUBLICAÇÕES AEDREL:

Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão, Volume I – 5.ª edição
Fernanda Paula Oliveira

Anuário das Assembleias Municipais – 2024
(Organização e funcionamento das assembleias municipais)
António Cândido de Oliveira | Sílvia Silva | Luís Filipe Mota Almeida

A Política do Ordenamento do Território: Marco Essencial ou Meramente Instrumental?
(Algumas reflexões decorrentes do Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro,
com as alterações da Lei n.º 53-A/2025, de 7 de abril), 2.ª Edição
Fernanda Paula | Dulce Lopes

CURSO AEDREL:

Curso Breve Regime Geral de Prevenção da Corrupção:
Aspetos Jurídicos, Práticos e Debate - 2.ª edição
Coordenação: *Pedro Cruz e Silva*
23 e 24 de abril de 2026

Informações www.aedrel.org | aedrel@aedrel.org



NÚMERO 49/2026 - JAN/MAR

REVISTA DE DIREITO LOCAL

N.º 49/2026 - Janeiro/Março - €20,00 - ISSN: 2183-1300

49
2026

REVISTA DE DIREITO LOCAL

5 Nota de Abertura

7 O Provedor do Município: uma realidade em curso para a promoção dos direitos e do Estado Local de Direito
Isabel Celeste Fonseca | Maria José Pimentel

21 Para uma Nova Governança Territorial e Multinível em Portugal. A contratualização entre as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e Entidades Intermunicipais
Rafael Gomes Amorim

39 O quadro institucional de exercício da tutela administrativa sobre as autarquias locais – breve reflexão
Paulo Nogueira da Costa

51 A substituição do funcionário público por um sistema de inteligência artificial de risco elevado e totalmente autónomo no procedimento administrativo
Francisco Paredes

65 A cobrança coerciva de coimas e custas fixadas por autoridade administrativa no âmbito de processos de contraordenação: Ministério Público ou Autoridade Tributária e Aduaneira?
André Cardoso

79 Informação de Jurisprudência – Outubro/Dezembro de 2025
José Eduardo Figueiredo Dias | Jorge Santos | Paulo Nogueira da Costa
Pedro Marchão Marques | Nuno Coutinho | Paula de Ferreirinha Loureiro

129 Vida da AEDREL

131 Resumos



AEDREL
ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS DE
DIREITO REGIONAL E LOCAL

REVISTA DE DIREITO
LOCAL

Revista de Direito Local
Publicação trimestral — n.º 49/2026
Janeiro/Março

Propriedade/Editor e Redação:

Associação de Estudos de
Direito Regional e Local – AEDREL
Largo da Estação, s/n
4700-223 Braga
Contribuinte n.º 510 621 589
www.aedrel.org

Correspondência:

Toda a correspondência deve ser dirigida a:

Revista de Direito Local

Apartado 3047
4711-906 Braga
Tel.: 968 115 308
E-mail: *aedrel@aedrel.org*

Impressão:

PapelMunde - Sociedade de Manufaturas Gráficas, Lda.
Meães, Vilarinho das Cambas
Vila Nova de Famalicão

Registo na ERC: 126410

ISSN: 2183-1300

Depósito legal: 367581/13

Tiragem: 300 exemplares

Apoio científico:

NEDAL – Núcleo de Estudos de Direito das
Autarquias Locais

Preço avulso:

€ 20

Assinatura anual (2026):

€ 65 (nacional) / € 85 (estrangeiro)

Regras de publicação:

Esta revista segue as regras do novo
acordo ortográfico, salvo indicação
contrária e expressa dos autores.

O Estatuto Editorial pode ser consultado em:

www.aedrel.org, secção “Revistas”

Diretor:

António Cândido de Oliveira

Conselho de Redação:

Ana Fernanda Neves
Professora da Universidade de Lisboa
António Cândido de Oliveira
Professor Catedrático Jubilado da Universidade do Minho
Fernanda Paula Oliveira
Professora da Universidade de Coimbra
Hugo Flores da Silva
Professor da Universidade do Minho
Isabel Celeste M. Fonseca
Professora da Universidade do Minho
Joaquim Freitas da Rocha
Professor da Universidade do Minho
Juliana Ferraz Coutinho
Professora da Universidade do Porto
Marcos Almeida Cerreda
Professor da Universidade de Santiago de Compostela
Marta Portocarrero
Professora da Universidade Católica Portuguesa
Ricardo Hermany
Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)
Fernando Santos Pereira
Presidente da ANAM

Colaboram neste número:

André Cardoso
Francisco Paredes
Isabel Celeste Fonseca
Jorge Santos
José Eduardo Figueiredo Dias
Maria José Pimentel
Nuno Coutinho
Paula de Ferreirinha Loureiro
Paulo Nogueira da Costa
Pedro Marchão Marques
Rafael Gomes Amorim

Revisão e composição:

AEDREL

REVISTA DE DIREITO LOCAL

N.º 49/2026 — Janeiro/Março

AEDREL — Associação de Estudos de Direito Regional e Local

Para uma Nova Governança Territorial e Multinível em Portugal. A contratualização entre as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e Entidades Intermunicipais

1. Introdução

A organização administrativa do território português tem sido marcada, historicamente, por uma tensão latente entre a matriz centralizadora do Estado e a necessidade de conferir eficácia e proximidade às políticas públicas. Se, por um lado, o projeto de regionalização permanece uma inalcançada promessa constitucional, por outro, a integração europeia e a exigência de gestão dos fundos europeus impulsionaram a emergência de uma governança multinível pragmática. É neste contexto que, ao longo de décadas, temos assistido à consolidação das Entidades Intermunicipais – Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais – como atores incontornáveis na gestão do território à escala NUTS III.

Esta evolução não ocorreu de forma isolada, sendo acompanhada pela paulatina transformação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), que assumindo a natureza de Institutos Públicos de regime especial e com a eleição indireta pelos autarcas da NUTS II, conferiu-lhes uma legitimidade política inédita, alterando substancialmente a sua relação com o poder local e com a Administração Central.

Contudo, a coexistência destas entidades, cada vez mais capacitadas, gera um novo desafio de contratualização ao nível da prossecução de políticas públicas. A persistência de estruturas paralelas sobre o mesmo espaço geográfico impõe uma reflexão sobre a eficiência dos recursos públicos e a clareza da cadeia de comando na execução das políticas.

O modelo tradicional de desconcentração administrativa (transferência de poderes dentro da própria hierarquia do Estado), assente na existência de Estruturas Sub-Regionais (ESR) nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, estará a tornar-se redundante.

O que se propõe é a evolução para uma efetiva descentralização contratual, reconhecendo as Entidades Intermunicipais – que são pessoas coletivas autónomas e distintas do Estado – como o verdadeiro *front-office* do desenvolvimento regional.

2. A Evolução Histórica da Cooperação Municipal em Portugal (Breve Referência)

As regiões – sejam chamadas de áreas metropolitanas, entidades intermunicipais, comunidades intermunicipais ou, até, áreas funcionalmente urbanas – são locais onde, dia após dia, em contextos urbanos e rurais, não confinados nas fronteiras de um município, a Europa se cria e recria.

Segundo dados do *Eurostat*, 60% dos habitantes da União Europeia (EU) vivem em regiões e zonas. Mais de 80% dos recém-chegados escolhem-nas como locais para viver, pelo que continuam a crescer. Cerca de 70% do Produto Interno Bruto (PIB) da União Europeia é produzido nessas regiões. Por outro lado, mais de 70% das emissões de gases com efeito de estufa na União Europeia provêm das regiões.

Estes dados estão patentes nas resoluções aprovadas pela *European Metropolitan Authorities*⁽¹⁾, da *ONU Habitat*⁽²⁾ ou da *Metrex – The Network of European Metropolitan Regions and Areas*⁽³⁾ que sublinham que as regiões são indispensáveis para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável.

Para enfrentar os desafios que se avizinham precisamos de aprofundar a cooperação entre municípios, com novos modelos e uma contratualização com diversos níveis regionais e centrais, com base numa governação multinível⁽⁴⁾.

Sendo que, em Portugal, esta realidade está devidamente regulamentada, quer em termos financeiros, quer em termos jurídicos, e com uma forte componente política de gestão dos territórios associados.

Ao contrário do que se passa na União Europeia em que, apesar da importância económica e demográfica, e de serem eficazes na gestão de parcerias para alcançar objetivos comuns transfronteiriços e trisetoriais, nem todas as regiões e áreas metropolitanas têm as suas próprias estruturas institucionais formalizadas, quanto mais com um quadro legal, financeiro e político, estável. Aliás, repensar o quadro institucional destas entidades na União Europeia é essencial para acelerar a criação de comunidades mais resilientes, verdes e justas⁽⁵⁾.

(1) European Metropolitan Authorities, *Political Declaration on the occasion of the European elections*, 2024 [em linha]. Disponível em: https://www.eurometrex.org/wp-content/uploads/2024/11/EMA-MRA-political-declaration_2024.pdf.

(2) Un-Habitat, "International Guidelines on People-Centred Smart Cities", in *United Nations Human Settlements Programme*, Nairobi, 2023. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/09/english_9.pdf.

(3) Metrex, *Manifesto for Metropolitan Partnerships*, Düsseldorf, Metrex, 2024. Disponível em: <https://www.eurometrex.org/manifesto-for-metropolitan-partnerships/>.

(4) Comité das Regiões Europeias, "Parecer sobre as Regiões metropolitanas e zonas urbanas funcionais enquanto motores socioeconómicos do investimento sustentável no quadro da política de coesão para 2021-2027", in *Jornal Oficial da União Europeia*. C/2024/4919, 26 de julho de 2024.

(5) Metrex, *Manifesto for Metropolitan Partnerships*. [em linha]. Düsseldorf: Metrex, 2024. Disponível em: <https://www.eurometrex.org/manifesto-for-metropolitan-partnerships/>.

2.1. O Fôlego Inicial do Associativismo Autárquico e o Posterior Enquadramento Europeu com a Institucionalização do Nível NUTS I, II e III

Cumprindo o desiderato constitucional, e com a consolidação da democracia, veio a aprovação da primeira Lei das Finanças Locais⁽⁶⁾ onde vai ser ensaiado o primeiro folgo de associativismo autárquico ao permitir a associação de dois ou mais municípios para a concretização de investimentos sub-regionais ou regionais, anteriormente suportados pela Administração Central, desde que: *i.* tivessem como base as receitas provenientes do fundo de equilíbrio financeiro; e *ii.* fossem destinadas a serem aplicadas em obras de interesse municipal⁽⁷⁾.

É à sombra dessa lei que surge o primeiro diploma específico para associações de municípios e que as virá definir “[...] *como sendo pessoas coletivas de direito público criadas por acordo de dois ou mais vizinhos para a realização de interesses específicos comuns, isto é, interesses compreendidos nas atribuições dos municípios*”⁽⁸⁾.

Este primitivo regime jurídico, até por influência da Carta Europeia de Autonomia Local⁽⁹⁾, foi progressivamente alterado ao longo das décadas que se seguiram⁽¹⁰⁾. Todavia, o associativismo autárquico era percecionado como uma forma de gestão pública direcionada a matérias específicas, sem conexão territorial ou vínculo de permanência⁽¹¹⁾.

Com a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia⁽¹²⁾ surge uma nova organização administrativa que, por via da necessidade de harmonização estatística com os restantes Estados-Membros, leva à criação, em 1989, das NUTS.

Esta organização estruturou Portugal em três níveis: NUTS I (que distingue o Continente das Regiões Autónomas), NUTS II (sete unidades) e NUTS III, que atualmente correspondem às Entidades Intermunicipais.

⁽⁶⁾ Lei n.º 1/79, de 02 de janeiro.

⁽⁷⁾ Lei n.º 1/79, de 02 de janeiro, artigo 10.º, n.º 2, alíneas *a*) e *b*).

⁽⁸⁾ Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro.

⁽⁹⁾ Tratado internacional, aberto à assinatura em Estrasburgo, em 15 de outubro de 1985, entrou em vigor em 1 de setembro de 1988, tendo sido ratificado por 47 Estados membros do Conselho da Europa. Não obstante este tratado não ter recebido tutela jurisdicional foi ratificado em território nacional, sem reservas. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direito das Autarquias Locais”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 89.

⁽¹⁰⁾ Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de março; Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro; Lei n.º 172/99, de 21 de setembro; Lei n.º 44/91, de 2 de agosto; e Lei n.º 54/98, de 10 de agosto.

⁽¹¹⁾ A título de exemplo, a exploração e gestão de sistemas municipais de captação, tratamento e distribuição de água, recolha, tratamento e rejeição de efluentes ou de resíduos sólidos.

⁽¹²⁾ O processo de adesão foi iniciado em 1977, o Tratado assinado em 12 de junho de 1985, no Mosteiro dos Jerónimos e Portugal aderiu formalmente à Comunidade Económica Europeia em 1 de janeiro de 1986. JOÃO MOTA DE CAMPOS, *Direito Comunitário*, Volume I, 4.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1994.

Esta correspondência entre a escala NUTS III e as entidades de cooperação intermunicipal é uma particularidade do modelo português pois, por exemplo, em Espanha, cuja adaptação à nomenclatura europeia ocorreu no mesmo período histórico, a escala NUTS III foi mapeada sobre uma estrutura administrativa já existente e consolidada: a Província.

Será já na alvorada do novo século que, em Portugal, surgem, às bases de um regime jurídico que estabelece a criação, o quadro de atribuições e competências, e o funcionamento organizativo, de três entidades correlacionadas com este fenómeno. Tendo por base, para esse efeito: *i.* o que constitucionalmente estava previsto; *ii.* o impulso autárquico; *iii.* o livre associativismo; e *iv.* a necessidade de prosseguir, conjuntamente, as atribuições das suas associadas.

A partir deste momento podemos falar em Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais, Associações de Municípios de Fins Específicos e em Áreas Metropolitanas às quais veio a ser imposto um princípio de continuidade territorial com estabilidade e exclusividade durante 5 anos sem que pudessem integrar outras associações.

Diversas questões, como a sobreposição de competências com a administração central, um leque excessivo de atribuições e competências sem financiamento autónomo e a diferença nos regimes de administração jurídico/financeira entre Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais, seja ao nível da gestão dos recursos humanos, seja ao nível do endividamento ditaram o fim deste regime⁽¹³⁾.

Com base nas experiências passadas, surge o regime, que agrega todas estas realidades e cria o regime jurídico do associativismo municipal que podemos apelidar de instituidor das Entidades Intermunicipais como as conhecemos.

Designadamente, enquanto pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios localizados numa das unidades territoriais existentes e predefinidas na lei, e nas estruturas de governação, enquanto organismos intermédios, dos programas destinados à gestão dos fundos provenientes da União Europeia⁽¹⁴⁾.

As Entidades Intermunicipais virão a ser consolidadas⁽¹⁵⁾ com a aprovação do regime jurídico das autarquias locais que: *i.* aprovou o estatuto das Entidades Intermunicipais – Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais;

⁽¹³⁾ Direção Geral das Autarquias Locais, “Comunidades Intermunicipais Modelos de Competências, de Financiamento, de Governação, de Gestão e de Transferência de Recursos”, in *Estudo Piloto – Relatório Final* [em linha], Direção Geral das Autarquias Locais, Lisboa, 2011, p. 7. Disponível em: <https://anmp.pt/file-viewer/?pstdid=9510>.

⁽¹⁴⁾ Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, artigos 4.º e 5.º, n.º 1, alínea c).

⁽¹⁵⁾ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2013, p. 302; ANTÓNIO REBORDÃO MONTALVO, *Os Níveis de Governo dos Países da Europa*, Almedina, Coimbra, 2021, p. 279.

ii. estabeleceu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as Entidades Intermunicipais; e *iii.* aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico, bem como um novo regime financeiro para estas organizações⁽¹⁶⁾.

3. As Entidades Intermunicipais como Eixo Central de Gestão e Contratualização

São vários os objetivos, e as formas jurídicas, que podem justificar a cooperação intermunicipal: *i.* superar défices de escala dos municípios; *ii.* assegurar um padrão de qualidade no serviço de forma uniforme; ou *iii.* evitar o *outsourcing* na prestação de serviços em autarquias locais mais pequenas⁽¹⁷⁾.

Em Portugal, a experiência de cooperação intermunicipal é muito diversificada⁽¹⁸⁾, variando conforme a dinâmica de sub-região NUTS III. Contudo, grosso modo, podemos identificar algumas das principais áreas de cooperação: *i.* gestão contratualizada de fundos europeus; *ii.* a gestão conjunta de contratos de aquisição de produtos e serviços; *iii.* a gestão em rede de serviços coletivos da responsabilidade dos municípios; e *iv.* a cooperação no âmbito dos estudos e processos de gestão do território.

Tanto quanto é do nosso conhecimento, não existe⁽¹⁹⁾ uma avaliação sistemática dos resultados e dos impactos que as ações das Entidades Intermunicipais produzem, sendo que, do nosso ponto vista, o incremento desta cooperação, na

⁽¹⁶⁾ Lei n.º 73/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁽¹⁷⁾ FERNANDO ALVES CORREIA, “Formas de cooperação intermunicipal”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Volume I, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Número especial, Coimbra, 1984, p. 67 que, entre outras, refere a possibilidade de cooperação pela colaboração fática entre 2 ou mais municípios, mas sem que esta assuma qualquer forma jurídica específica.

⁽¹⁸⁾ Para uma visão mais detalhada nesta matéria aconselha-se a consulta dos relatórios elaborados por DIOGO FREITAS DO AMARAL e JORGE PEREIRA DA SILVA (Anexo C, Volume II) e JOÃO ABREU DE FARIA BILHIM (Anexo D, Volume II) no âmbito do trabalho desenvolvido pela Comissão para a Descentralização instituída pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto e disponível em <https://www.parlamento.pt/Paginas/2019/julho/relatorio-comissao-independente-descentralizacao.aspx>.

⁽¹⁹⁾ No âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro, entre outros aspetos, foi prevista a elaboração do Documento Verde da Reforma da Administração Local que previa, no seu Eixo 3, a realização de um estudo-piloto sobre modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos para as Comunidades Intermunicipais (CIM), tendo por referência a CIM Alto Minho e a CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro – Baixo Vouga. Esse estudo foi determinado por despacho conjunto de 24 de outubro de 2011, dos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, Adjunto da Economia e do Desenvolvimento Regional e das Florestas e Desenvolvimento Rural e apresentado em 2012 enquanto antecâmara do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

presente data, deve advir, sobretudo, de dois grandes fluxos⁽²⁰⁾: *i.* por imposição legal; e *ii.* por via de contratualização com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

3.1. Imposição legal: Centralização de Compras e de Recrutamento

a) Centralização de Compras Públicas

Ciclicamente o enquadramento jurídico, nacional e da União Europeia, enfrenta desafios das mais diversas origens, sejam eles relacionados com circunstâncias imprevisíveis como a emergência resultante das crises económica/financeira, pandémica, climática; sejam desafios mais estruturantes como as novas visões para o desenvolvimento económico, social e ecológico das nossas sociedades, seja “simplesmente” a procura de conferir modernidade e simplificação aos procedimentos, reconhecidamente burocráticos a que se encontra sujeita⁽²¹⁾.

Embora as designadas políticas horizontais ou secundárias tenham “entrado” na contratação pública para permanecer, a realidade é que o seu efeito tem sido reduzido, conforme confirma o recente relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu⁽²²⁾ relativo à contratação pública na EU.

O aludido relatório confirma que “os principais objetivos da revisão de 2014 das diretivas ainda não foram atingidos, designadamente: a simplificação, o acesso para as PME e a contratação pública estratégica”, com um preocupante aumento de 50% na duração dos procedimentos desde 2011, recuo na concorrência, um impacto insignificante no crescimento das adjudicações a Pequenas e Médias Empresas (PME’s) e uma exígua aplicação da contratação pública estratégica.

As centrais de compras intermunicipais, que operam em Portugal desde 2006, assumem no contexto atrás introduzido, um papel relevante que importa equacionar de forma a impulsionar a adoção da visão estratégica da contratação pública nas autarquias locais que as integram à escala NUTS III.

⁽²⁰⁾ São diversas as bases legais para tal operacionalização e que estão estabelecidas no anexo I, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a Lei n.º 73/2013, 12 de setembro, o Código dos Contratos Públicos, o Código do Procedimento Administrativo, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, entre muitas outras.

⁽²¹⁾ RAFAEL GOMES AMORIM, “A Adequação dos Procedimentos Pré-Contratuais Clássicos aos Contratos Públicos, Financiados Por Fundos Europeus, Em Tempos De Crise”, in *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, n.º 21, dezembro 2021, pp. 169 a 194. Disponível em: <https://www.jacobe.edu.mx/revista/numeros/numero21/9.Amorim-Rafael.pdf>.

⁽²²⁾ Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial 28/2023: Contratação pública na UE – Menos concorrência para os contratos de obras, bens e serviços nos 10 anos até 2021, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2023.

As compras centralizadas devem assumir maior relevância, pelo que devem ser avaliadas as condições para uma transferência gradual e cirúrgica de competências no âmbito do aprovisionamento municipal, ou até mesmo das freguesias, para aproveitamento da escala intermunicipal.

Contudo, temos de desbloquear garrotes legislativos no sentido de facilitar a utilização dos acordos quadro e promover as compras centralizadas: *i.* impedir o recurso a acordos quadros de outras centrais de compras sempre que exista oferta intermunicipal; *ii.* promover a integração dos dados públicos existentes no *base.gov* com os sistemas de gestão à escala NUTS III; *iii.* criar o Portal do Fornecedor; e *iv.* desenvolver mecanismos que permitam estabelecer acordos quadro mais “amigos” das economias locais como o aprofundamento da reserva⁽²³⁾ de contratos para empresas com atividade efetiva à escala NUTS III⁽²⁴⁾.

b) Recrutamento Centralizado de Recursos Humanos

As Entidades Intermunicipais devem ser verdadeiras entidades gestoras da requalificação nas autarquias locais que as integram e entidades promotoras de recrutamento centralizado.

O regime de valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público refere⁽²⁵⁾ que nenhum dos órgãos ou serviços abrangidos pelo seu âmbito de aplicação subjetiva, pode iniciar procedimento de recrutamento, seja a que título for, sem antes de executado procedimento prévio de recrutamento de trabalhadores em situação de valorização profissional, para as funções ou os postos de trabalho em causa.

Para o recrutamento na administração central é obrigatória a consulta ao Instituto Nacional de Administração, I.P., antes da abertura de qualquer procedimento de recrutamento.

Sendo que a inexistência de trabalhadores em situação de valorização profissional para os postos de trabalho em causa deve ser comprovada pela entidade gestora do sistema de requalificação, mediante a emissão de declaração própria para o efeito.

⁽²³⁾ Com um tom muito crítico sobre o artigo 54.º-A do CCP, que promove esta medida, PEDRO FERNANDES SANCHEZ, “A eliminação (parcial) das regras de discriminação territorial violadoras do direito europeu”, in *A revisão de 2022 do Regime de Formação e Execução de Contratos Públicos*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2022, pp. 9 a 16.

⁽²⁴⁾ Inspirado no modelo “*Set Aside*” Norte-americano que é uma característica fundamental, e de longa data, da política de contratação pública do governo federal de promoção de pequenas e médias empresas, muitas delas relacionadas com políticas de discriminação positiva de género, idade e para veteranos de guerra. Para mais informação, LICÍNIO LOPES MARTINS, “Regimes especiais de contratação pública” in *Revista de Contratos Públicos*, Coimbra, n.º 13, Agosto de 2016, pp. 238 e ss.

⁽²⁵⁾ Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, artigo 34.º, n.º 1.

Para as autarquias locais, a entidade gestora do sistema de requalificação é a entidade intermunicipal da circunscrição sub-regional a qual pertencem. A constituição e o funcionamento desta entidade é determinada nos termos dos estatutos da respetiva entidade intermunicipal e por regulamento específico que deve ser submetido a parecer prévio do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública⁽²⁶⁾.

De acordo com o regime em vigor, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública podem, por despacho, determinar à entidade gestora de requalificação a realização de procedimentos concursais centralizados para constituição de reservas de recrutamento de trabalhadores em funções públicas.

Deve ser dada a mesma possibilidade às Entidades Intermunicipais para que possam realizar procedimentos concursais centralizados com vista à constituição de reservas de recrutamento para trabalhadores em funções públicas, de modo a atender às necessidades de recrutamento identificadas pelas autarquias locais⁽²⁷⁾ que as integram, em alinhamento com os procedimentos existentes para a administração central⁽²⁸⁾.

O procedimento de recrutamento centralizado deve abranger os postos de trabalho da carreira geral de técnico superior/assistente técnico e pode ser realizado por tempo indeterminado ou a termo, com os perfis funcionais definidos mediante auscultação prévia e recolha das necessidades comunicadas pelas autarquias locais aderentes.

A tramitação do recrutamento deve ocorrer em duas fases distintas:

- Um primeiro procedimento destinado à constituição de uma reserva intermunicipal de recrutamento, resultante da aplicação de métodos de seleção como a prova de conhecimentos e a avaliação psicológica.
- Um segundo procedimento de oferta de colocação, acionado pelas autarquias locais aderentes e com base na reserva intermunicipal constituída, onde os candidatos realizam uma entrevista de avaliação de competências para se candidatarem aos postos de trabalho publicitados. A reserva de recrutamento deve ser constituída por perfil funcional, sendo válida por um período de 18 meses e acessível a todos os municípios aderentes.

⁽²⁶⁾ Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, artigo 34.º, e Decreto-Lei n.º 209/2009, de 03 de setembro, artigo 16.º, n.ºs 1 e 2.

⁽²⁷⁾ Nos termos do artigo 236.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, com a utilização desta denominação, queremos abranger os municípios e as freguesias.

⁽²⁸⁾ Portaria n.º 233/2022, de 09 de setembro.

Contudo, à semelhança do que acontece com outros regimes, verifica-se que este ainda não foi adaptado à realidade da administração local pelo que o funcionamento desta entidade deverá ser avaliado pela tutela da administração central para saber se é possível instituir um regime eficiente e eficaz de recrutamento na administração local que permita, por exemplo, que a entrevista de competências seja efetuada por essa autarquia local respeitando o princípio da autonomia do poder local.

Isto permitiria que a seleção e o preenchimento dos postos de trabalho resultassem de decisão da autarquia local aderente, competindo-lhe, em última instância, a promoção da ocupação do posto de trabalho e a celebração do contrato.

3.2. *As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional constituem, historicamente, a principal estrutura da administração periférica do Estado em Portugal Continental, operando no nível NUTS II⁽²⁹⁾. A sua missão tradicional foca-se na coesão territorial, no ordenamento e, de forma proeminente, na gestão dos fundos europeus.

Começaram por ser Comissões Consultivas Regionais criadas na sequência da necessidade de operacionalizar uma orgânica administrativa regional identificada nos Planos de Fomento pois visavam assegurar a colaboração das autoridades regionais na preparação e execução desses planos, auscultar os interesses locais e coordenar regionalmente os serviços técnicos dos vários ministérios, com o objetivo de desenvolver medidas de interesse para o fomento económico e social⁽³⁰⁾.

VALENTE DE OLIVEIRA recorda o período que mediou entre a institucionalização destas instituições, em 1969, e a Revolução de Abril, em 1974, e que se caracterizou por uma dinâmica de profunda inovação técnica, desenvolvida frequentemente em contraciclo com o pendor centralista do regime então vigente, muito motivado por ser um refúgio para quadros altamente qualificados, de formação académica europeia, que, face à escassez de oportunidades noutros setores, encontraram nestas instituições um espaço para aplicar novos conceitos de planeamento e ordenamento do território⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª edição, Almedina, Lisboa, 1994, p. 313.

⁽³⁰⁾ Decreto-Lei n.º 48 905, de 11 de março de 1969, e que tendo sido regulamentadas pelo Decreto n.º 49 364, de 8 de novembro de 1969, viriam a assumir a designação de Comissões de Planeamento Regional.

⁽³¹⁾ LUÍS VALENTE DE OLIVEIRA, *Trilhos: Memórias. Por Vezes, Quase um Diário*, Volume 1, Edições Gémeo, Porto, 2022. Disponível em: <https://books.fe.up.pt/index.php/feup/catalog/book/978-972-8961-17-6>.

Recorda o exemplo, provindo da Região do Norte, em que a estrutura orgânica foi expandida para além dos grupos obrigatórios (indústria, lavoura e infraestruturas), integrando áreas inovadoras como o turismo, o emprego, os assuntos sociais e a cultura, que sob a liderança de figuras que privilegiavam a abordagem integrada, promovia-se a articulação constante entre os diversos grupos de trabalho e os gabinetes ministeriais em Lisboa, garantindo que as recomendações regionais fossem devidamente consensualizadas e fundamentadas numa visão global do território⁽³²⁾.

O ponto alto desta fase pré-democrática foi a preparação do IV Plano de Fomento, que se constituiu como um exercício inédito de auscultação pública e participação em Portugal onde foram ouvidos representantes formais das populações, empresários e agentes culturais, num esforço de diagnóstico que permitiu recolher um vasto acervo de informação sobre a realidade regional⁽³³⁾.

Embora a mudança de regime em 1974 tenha impedido a implementação do plano tal como desenhado, o dinamismo criado, levou à criação de um corpo técnico e de uma cultura de planeamento que, após o 25 de abril, permitiriam transitar de órgãos meramente consultivos para verdadeiros agentes executivos de desenvolvimento regional.

Sendo que, neste contexto evolutivo e com base nesse dinamismo, foi ainda possível impulsionar os Gabinetes de Apoio Técnico (GAT), que surgiram numa fase em que as autarquias locais careciam de recursos humanos especializados e que desempenharam uma função estruturante num período de transição democrática, suprimindo a falta de engenheiros e arquitetos nos municípios e apoiando a tomada pública de decisões, a definição de prioridades e a elaboração de projetos de obras municipais.

A organização destes gabinetes, frequentemente delimitada pelas bacias hidrográficas – sob o princípio de que “os rios unem e não dividem” –, constituiu um ensaio pioneiro de cooperação intermunicipal e de partilha de recursos técnicos, lógica que viria a influenciar a governança sub-regional subsequente⁽³⁴⁾.

Esta realidade operacional obteve o seu primeiro reconhecimento jurídico como uma medida de autorização precária, permitindo às Comissões Regionais de Planeamento a contratação de pessoal técnico para apoiar as autarquias, validando administrativamente a solução inovadora que já estava a ser testada⁽³⁵⁾.

(32) LUÍS VALENTE DE OLIVEIRA, *Descentralização, pedra angular da reforma do Estado. Sessão Evocativa dos 50 anos da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte*, Porto, 2019, p. 16. Disponível em: https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/cadernosccdrn_n1_valenteoliveira.pdf.

(33) Lei n.º 8/73, de 26 de dezembro.

(34) LUÍS VALENTE DE OLIVEIRA, *Descentralização, pedra angular da reforma do Estado. Sessão Evocativa dos 50 anos da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte*, Porto, 2019, p. 17. Disponível em: https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/cadernosccdrn_n1_valenteoliveira.pdf.

(35) Decreto-Lei n.º 58/76, de 23 de janeiro.

A institucionalização plena e definitiva do modelo ocorreria três anos depois⁽³⁶⁾ com a dotação destas estruturas de um regime jurídico robusto, formalizando a sua existência e missão de apoio técnico em todo o território continental que viria a ser reforçada com a lógica estatística das NUTS III em função dos fundos europeus⁽³⁷⁾.

As Comissões de Coordenação Regional surgiram da necessidade de reestruturar os órgãos de apoio regional, adaptando-os ao novo quadro legislativo e ao desígnio político de fortalecimento do poder local com a criação de condições efetivas de apoio técnico e de gestão aos municípios⁽³⁸⁾.

Ou seja, a alteração da designação de “planeamento” para “coordenação” significa que a prioridade passa a ser a articulação de meios escassos, por via dos Gabinetes de Apoio Técnico, como forma de desconcentrar a administração pública central e apoiar os eleitos locais, salvaguardando simultaneamente o interesse geral e a coesão territorial.

Aliás, com marcada importância no território pois o ciclo de vida dos Gabinetes de Apoio Técnico só se viria a encerrar, já quase no final da primeira década do século XXI, no âmbito da reforma que instituiu as atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e que determinou a integração destas estruturas⁽³⁹⁾ dando origem às atuais Estruturas Sub-Regionais e traduzindo, mais uma vez, a natureza de serviços periféricos da administração direta do estado⁽⁴⁰⁾.

Com a adesão de Portugal à União Europeia, as Comissões de Coordenação Regional foram reconfiguradas para assumirem a gestão dos fundos europeus ganhando uma musculatura financeira e técnica inédita foi, também neste momento, que se procedeu a um primeiro ensaio de integração de valências, atribuindo-lhes competências explícitas no domínio do ambiente e dos recursos naturais, refletindo a crescente complexidade das políticas de desenvolvimento territorial num contexto europeu⁽⁴¹⁾.

Esta reforma, além da mera atribuição de tarefas, promoveu uma efetiva transferência de competências do nível central para o regional ao criar estruturas orgânicas específicas como as Direções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais e do Ordenamento do Território cujas estruturas eram criadas de forma adaptada à realidade socioeconómica e geográfica específica de cada região.

⁽³⁶⁾ Decreto-Lei n.º 58/79, de 29 de março.

⁽³⁷⁾ Decreto-Lei n.º 66/94, de 28 de fevereiro.

⁽³⁸⁾ Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro.

⁽³⁹⁾ Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio.

⁽⁴⁰⁾ Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de abril.

⁽⁴¹⁾ Decreto-Lei n.º 260/89, de 17 de agosto.

A viragem do milénio trouxe, contudo, uma inflexão nesta trajetória de integração, marcada por uma opção legislativa de separação de águas e, em 2001, o legislador decidiu autonomizar a gestão ambiental, retirando essas competências à esfera das Comissões de Coordenação Regional para criar organismos específicos e independentes intitulados Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território⁽⁴²⁾.

Foram-lhes acometidas diversas competências, nas áreas do ambiente e do ordenamento do território, com o objetivo de promover a execução de políticas públicas que, de forma coesa, pudessem qualificar o ambiente, a organização e utilização do território e a conservação da natureza.

Desde logo, deviam promover e acompanhar a elaboração e execução dos instrumentos de gestão territorial, em articulação com os serviços da administração pública central e local, e executar o licenciamento e/ou fiscalização em matérias ambientais e de ordenamento do território.

Esta dispersão institucional revelar-se-ia, no entanto, de curta duração, sendo revertida apenas dois anos depois com uma reforma que procurou a síntese definitiva entre desenvolvimento e sustentabilidade e que, fundindo as Comissões de Coordenação Regional com as Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território, deram origem às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional⁽⁴³⁾.

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional tinham agora a incumbência de executar, ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação, as políticas de ambiente, de ordenamento do território, de conservação da natureza e da biodiversidade, de utilização sustentável dos recursos naturais, de requalificação urbana, de planeamento estratégico regional e de apoio às autarquias locais, e de desenvolvimento regional integrado.

É importante reter esta ideia na evolução da nomenclatura destas instituições que refletem o densificar da sua missão e da maturidade organizativa e administrativa do estado português pois, de meramente Consultivas, passaram a Comissões de Coordenação e, mais tarde, viram acrescida a dimensão de Desenvolvimento, sublinhando o seu papel central na atenuação das disparidades regionais e na promoção do crescimento.

A evolução das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional a partir de 2003, reflete um percurso de adaptação, e aprofundamento, contínuo às exigências dos fundos europeus e a uma crescente vontade política de descentralização administrativa embora este processo enferme de um paradoxo original:

⁽⁴²⁾ Decreto-Lei n.º 127/2001, de 17 de abril.

⁽⁴³⁾ Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio.

estas instituições têm sido a resposta para reforçar o nível regional na ausência da regionalização prevista na Constituição da República Portuguesa, vivendo numa condição de “gato de *Schrödinger*”, vocacionadas para desaparecer com a regionalização, mas perpetuando-se pela falta dela⁽⁴⁴⁾.

Isso aconteceu com o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado que visou racionalizar a estrutura das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional adaptando-as para a gestão do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013⁽⁴⁵⁾.

Posteriormente, num contexto de forte contenção orçamental e sob a intervenção externa, estabeleceu-se uma lei orgânica que vigoraria mais de uma década e que mantendo a natureza de serviços desconcentrados, preparou as instituições para uma gestão técnica mais rigorosa, embora, sempre muito centralizada e hierarquizada⁽⁴⁶⁾.

Já com a desconcentração de competências em mente, foi atribuída, no caso específico da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, uma competência específica para a gestão do Alto Douro Vinhateiro⁽⁴⁷⁾ e, posteriormente, há um início de um processo de articulação e monitorização, a escala regional, que incidiram sobre áreas como a Educação, Saúde, Cultura e, de forma ainda mais aprofundada, no Ordenamento do Território e no Ambiente⁽⁴⁸⁾.

A alteração orgânica mais profunda ao nível da sua governança, e não isenta de críticas⁽⁴⁹⁾, adveio da legitimação eletiva, ainda que em formato híbrido, da designação dos membros do Conselho Diretivo das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional por Resolução do Conselho de Ministros com a consagração de um Presidente e até cinco Vice-Presidentes⁽⁵⁰⁾.

Contudo, a mudança de paradigma destas instituições iniciou-se com o Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio e que procedeu à conversão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional em institutos públicos de regime especial e de âmbito regional.

Esta reestruturação orgânica e funcional foi o alicerce fundamental, que lhes conferiu a capacidade legal para receber um leque alargado de atribuições setoriais.

⁽⁴⁴⁾ DAVID TELES PEREIRA, “A reforma das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional: o paradoxo das CCDR: criadas para desaparecer, mas a sua extinção nunca esteve no horizonte”, in *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2025*, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 2025, p. 40.

⁽⁴⁵⁾ Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de abril.

⁽⁴⁶⁾ Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro.

⁽⁴⁷⁾ Decreto-Lei n.º 68/2014, de 8 de maio.

⁽⁴⁸⁾ Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

⁽⁴⁹⁾ ANA PEREIRA DE SOUSA e LEANDRO OLIVEIRA, “As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – algumas notas sobre uma simulação de democracia”, in *Questões Atuais de Direito Local*, Associação de Estudos de Direito Regional e Local, n.º 33, janeiro/março, Braga, 2022, pp. 81 a 106.

⁽⁵⁰⁾ Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho e Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio.

A reforma de 2023 procurou consolidar as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional como um modelo de desconcentração administrativa do Estado ao nível regional, mas com uma base de legitimidade política decorrente da eleição dos seus dirigentes pelo colégio eleitoral autárquico e responder ao objetivo de aproximar as decisões do Estado da sociedade civil.

3.3. A concretização de Contratos-Programa com as Entidades Intermunicipais.

Em 2003, e conforme referimos anteriormente, foram criadas diversas Estruturas Sub-Regionais com a missão de apoiar e operacionalizar algumas das atribuições e competências que foram atribuídas as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional⁽⁵¹⁾.

A relevância destas estruturas ultrapassava a mera representação institucional pois funcionavam como um verdadeiro *front-office* das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional junto das diversas entidades públicas e privadas naquele território, assegurando um apoio de proximidade indispensável para mitigar os custos de contexto e a distância física aos centros de decisão.

Na prática, estas estruturas asseguravam um volume significativo de tramitação processual, emitindo centenas de pareceres técnicos anuais em áreas críticas para o desenvolvimento local, como operações urbanísticas, pretensões em Reserva Ecológica Nacional (REN) e Reserva Agrícola Nacional além de garantirem a representação em conferências decisórias e vistorias técnicas no terreno.

Durante as décadas seguintes⁽⁵²⁾ e, inclusivamente, mesmo na atual configuração destas instituições⁽⁵³⁾, a organização das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional manteve-se a mesma com a existência das Estruturas Sub-Regionais⁽⁵⁴⁾ enquanto unidades orgânicas territorialmente desconcentradas, com natureza de unidades orgânicas flexíveis, que podem prestar apoio às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional na prossecução das suas novas atribuições e competências – planeamento, monitorização e fiscalização – em matérias como ordenamento do território, ambiente, administração local, agricultura, cultura e, agora, educação.

Esta organização territorial foi recentemente reconfirmada pelo Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, onde se salvaguarda expressamente, no seu artigo 1.º,

⁽⁵¹⁾ Por exemplo na CCDR-Norte por via do Despacho Conjunto n.º 25463/2008, de 13 de outubro, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.

⁽⁵²⁾ Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro.

⁽⁵³⁾ Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio.

⁽⁵⁴⁾ No caso do Norte, sediadas em Braga, Vila Real e Bragança.

a existência de serviços territorialmente desconcentrados, reconhecendo a necessidade de manter a eficácia da atuação administrativa junto das populações e das autarquias locais, num modelo que se pretende de continuidade e reforço da proximidade.

A consolidação de um modelo de governança multinível em Portugal, caracterizado pela interação entre diferentes níveis de poder e pela integração de atores não estatais, não se desenvolveu por uma reforma endógena isolada, mas foi, em larga medida, impulsionada por estímulos externos associados à integração europeia onde os fundos europeus atuaram como o principal catalisador da emergência e consolidação do nível sub-regional (NUTS III) de governança pública⁽⁵⁵⁾.

Historicamente, a criação deste nível de governança supramunicipal surgiu como uma resposta à necessidade de colmatar limitações de escala dos municípios e, crucialmente, para responder à pressão da Política de Coesão da União Europeia, que exigia interlocutores aptos a gerir estratégias de desenvolvimento territorial⁽⁵⁶⁾.

Esta dimensão de proximidade, de conhecimento das dinâmicas dos territórios e dos seus *stakeholders*, permitem inclusive uma melhor perceção de todos os atores destes fenómenos e assim a sua ação pró-ativa e “crítica”, beneficiando os territórios na sua verdadeira globalidade e com a compreensão e participação de todos.

Este modelo permitiu às Entidades Intermunicipais assumirem um papel central, não apenas como beneficiárias, mas como gestoras de estratégias de desenvolvimento territorial integrando em articulação, com maior ou menor intensidade, diversos atores locais enquanto canal de coordenação com a Administração Central⁽⁵⁷⁾.

Chegados a este estágio de maturidade institucional, e perante a recente democratização da orgânica das próprias Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional⁽⁵⁸⁾, torna-se imperativo questionar a utilidade da manutenção das Estruturas Sub-Regionais enquanto braços desconcentrados do Estado, quando o território já dispõe de atores legitimados e capacitados para essa função: as Entidades Intermunicipais.

(55) SUSANA MONTEIRO e NUNO ROMÃO, *Governança multinível em Portugal: descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus*, coord. António Sampaio Ramos, Coleção Políticas & Territórios, Working Paper n.º 04, Unidade de Política Regional, Núcleo de Estudos e Políticas Territoriais, outubro de 2018.

(56) FILIPE MIRANDA FERREIRA, *A Governança Multinível e os Fundos Europeus em Portugal: modelos de avaliação de instrumentos de política territorial*, Diário de Bordo, outubro, 2024.

(57) CLÁUDIA SOFIA MELO FIGUEIRAS, “As entidades intermunicipais: breve referência ao seu regime jurídico”, in *Organização Administrativa: Novos Atores, Novos Modelos*, coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, Volume I, AAFDL Editora, 2018.

(58) Diploma de 2019.

O argumento primordial para esta mudança de paradigma reside na própria alteração da natureza jurídica e política das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, pois o modelo de governança instituído recentemente, que determinou a eleição indireta do Presidente e de um Vice-Presidente pelos autarcas da região, rompeu com a lógica puramente governativa de nomeação central.

Se a cúpula da CCDR passou a emanar da vontade dos municípios, deixa de fazer sentido que o seu braço no território continue a operar numa lógica de desconcentração administrativa vertical, paralela e muitas vezes redundante face às Entidades Intermunicipais.

Adicionalmente, a evolução histórica que descrevemos – dos GAT às modernas Entidades Intermunicipais – demonstra que a incapacidade técnica que outrora justificou a criação de estruturas de apoio estatal foi largamente superada pois as atuais Entidades Intermunicipais são organismos robustos, gestores de fundos complexos e detentores de quadros técnicos especializados.

Manter as ESR a funcionar, lado a lado, com as Entidades Intermunicipais, sobre o mesmo território ao nível NUTS III, constitui uma duplicação orgânica que não acarreta eficiência na administração pública.

A verdadeira reforma da governança implica transitar de uma lógica de desconcentração para uma de descentralização.

Embora as Entidades Intermunicipais não sejam autarquias locais no sentido constitucional estrito, são pessoas coletivas de direito, públicas, autónomas. Assim, a transferência de execução de tarefas das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional para as Entidades Intermunicipais, via Contratos-Programa, consubstancia uma descentralização administrativa de competências por via contratual.

Isto permite superar o modelo de correia de transmissão estatal para um modelo de parceria entre entidades autónomas onde as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional passem a contratualizar diretamente com as Entidades Intermunicipais a execução das tarefas de proximidade, reconhecendo-as como o verdadeiro *front-office* do desenvolvimento regional.

Sendo que inúmeros exemplos surgem de imediato: *i.* análise para emissão de parecer para o exercício da atividade de produção de gases de origem renovável ou para exploração de massas minerais (pedreiras), quando a unidade de produção é colocada na sua sub-região; *ii.* a análise preparatória do despacho que reconhece os condicionamentos e medidas de minimização de afetação, de uma ação de relevante interesse público em REN; *iii.* análise e identificação de património cultural, material e imaterial, em risco à escala sub-regional; ou *iv.* indicação de investimentos da administração central à escala da sub-região.

Em suma, trata-se de utilizar a “tecnologia administrativa” dos fundos europeus – contratualização, monitorização e parceria – para gerir uma política substantiva, transformando as Entidades Intermunicipais em verdadeiros atores políticos e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional num parceiro estratégico de desenvolvimento regional em áreas tão díspares como a Educação, Ordenamento do Território, Cultura, Ambiente, entre outras.

RAFAEL GOMES AMORIM

*(Jurista, Mestre em Direito pela Universidade do Minho e
Doutorando na Faculdade de Ciências Jurídicas e Trabalho da Universidade de Vigo)*