

A descentralização administrativa: CCDR's e CIM's

Perdigão, João

Vendas Novas, 17 de fevereiro de 2025

Resumo: A criação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e das Comunidades Intermunicipais (CIM) estão intimamente ligadas ao processo de descentralização administrativa e têm como objetivo promover o desenvolvimento regional e local, através de políticas públicas que visem o bem-estar das populações. Ambas as entidades atuam de acordo com os princípios constitucionais e os determinados pela lei, assegurando a descentralização administrativa e a cooperação entre os diferentes atores locais (e regionais), o Governo e as Entidades Europeias.

Palavras Chave: CCDR; CIM; Descentralização; Competências; Desenvolvimento Regional

I. Introdução

As primeiras liberdades locais que regularam o funcionamento das comunidades ao nível da propriedade pública (e privada) surgiram com a concessão dos Forais pelo poder régio.

A reforma do código administrativo do professor Marcelo Caetano (1936) deu os “primeiros passos” na criação de uma divisão do território em distritos, concelho, freguesias e províncias, no entanto, com essas estruturas a desempenharem exclusivamente o papel de “correias de transmissão” do poder central (sem autonomia financeira ou executiva). (Perdigão, 2009).

A afirmação do poder local inicia-se com a Revolução de Abril/1974, onde se criam as “fundações” para a futura participação democrática da comunidade ao nível local e regional.

A Constituição da República Portuguesa (CRP), instituída em 1976, estabelece no título VIII, com o nome “Poder Local”, que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos administrativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (artigo 235º, pontos 1 e 2), ou seja, “abre o caminho” para uma descentralização político-administrativa.

No dicionário, a palavra descentralizar significa “1. Afastar do centro; 2. Tornar independente do poder central”. No plano administrativo, de

acordo com Azevedo (2020), significa “criar novas pessoas coletivas”, como por exemplo as autarquias locais.

Segundo o professor Freitas do Amaral (2003), “as autoridades que estão em melhores condições de prestar um determinado conjunto de serviços são as que mais próximas se encontram das populações”. É, desta forma que, a descentralização adquire um “papel principal” e fundamental, com uma correlação direta entre o princípio da Boa Administração (artigo 5º do CPA¹) e o princípio constitucional da subsidiariedade (artigo 267º, n.º 1 da CRP), isto é, a aproximação da administração às populações deve ser efetuada por critérios que promovam uma gestão pública eficaz, responsável e respeitando a autonomia local.

As CCDR e as CIM são exemplo de organizações descentralizadas, de cooperação territorial (entre diferentes municípios), encontrando-se alicerçadas (indiretamente) na lei fundamental da República (a CRP) e (objetivamente) na lei. Desta forma, pretende-se com este artigo, enquadrar as CCDR e as CIM no quadro legal (e constitucional), evidenciar o seu papel na descentralização regional e, destacar, em particular, o funcionamento e competências das CIM's.

2. A Constituição da República Portuguesa e o seu “papel” nas CCDR e CIM

As CCDR's e as CIM's não estão de forma explícita referidas na CRP, contudo a lei constitucional estabelece um conjunto de princípios que, na minha análise, estão na génese da criação destas duas entidades, nomeadamente, e passo a citar:

(i) artigo 6º: “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”, o que por outras palavras significa que a soberania reside no povo, ou seja, o exercício do poder deve ser feito de forma descentralizada;

(ii) artigo 235º: “As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”, ou seja, o que vulgarmente designamos por poder local (o poder exercido pelo povo, para o povo);

(iii) artigo 241º, “As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.”, que visa promover a participação dos cidadãos na gestão pública e assegurar a proximidade das decisões governamentais ao nível local.

(v) artigo 253º: “Os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias”, que é a génese da criação das CIM;

(vi) artigo 267º: “Para efeito do disposto no número anterior, 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” – fundamentais para a criação das CCDR's e CIM's.

Os artigos constitucionais citados relevam, de forma muito sucinta, a importância, por excelência, que o Constituição “concedeu” à

descentralização administrativa (e política), conferindo autonomia ao legislador para legislar em prol da gestão local/regional que, estando mais próxima do cidadão, deverá ser mais eficiente.

3. CCDR: Uma breve descrição

As CCDR são cinco, em Portugal continental; uma para cada uma das regiões, Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

O Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, procedeu à reestruturação das CCDR, instituídas pelo Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, convertendo-as em institutos públicos de regime especial e âmbito regional integrados na administração indireta do Estado, com personalidade jurídica própria, dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

No final do ano de 2024, na sequência da inclusão das Direções Regionais de Agricultura e Pescas, nas CCDR, é publicado o Decreto-Lei n.º 103/2024, de 6 de dezembro, que confere ao ministro da Agricultura a nomeação de um dos vice-presidentes nas CCDR, com responsabilidade nos departamentos regionais da agricultura, desenvolvimento rural e pescas.

Os poderes de superintendência e tutela continuam na alçada do Ministro Adjunto e da Coesão Territorial, salvo nas áreas da agricultura e pescas, em que a superintendência e tutela pertence ao Ministro da Agricultura e Pescas.

As CCDR representam, no modelo político e administrativo do Estado, um conjunto de serviços desconcentrados do Estado, com o papel de executarem políticas de desenvolvimento regional, atuando, conforme constam artigo 3º, do Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, em áreas, tais como: o ambiente e a sustentabilidade, o ordenamento do território, o desenvolvimento económico, nos fundos europeus, no apoio técnico às autarquias locais e às suas associações, ou seja, em último, prosseguindo uma política de desenvolvimento regional devidamente integrada.

A área de atuação de cada CCDR corresponde ao nível III da NUTS² do continente, o que permite enquadrar estas estruturas como regiões ou sub-regiões territoriais (artigo 2º, da lei orgânica das CCDR).

4. As CIM e o seu papel “mutualista”³

No artigo 112º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, verifica-se que, “A concretização da descentralização administrativa visa a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis.”

As CIM funcionam no âmbito local e regional, colaborando com o governo central e as CCDR, na implementação de políticas de cooperação intermunicipal com interesses comuns e regem-se pelo Regime Jurídico das Autarquias Locais – RJAL⁴.

As CIM são entidades intermunicipais, criadas pela associação de vários municípios, isto é, por iniciativa dos municípios, via contrato, – não há obrigatoriedade de um ou mais municípios a integrar visto que a lei não os obriga. O grau de autonomia das CIM é menor do que as CCDR, o que permite qualificar as CIM como associações públicas de administração autónoma territorial (Alexandrino, 2014).

A integração de um Município, numa CIM, envolve a aprovação em Assembleia Municipal desse município.

A Lei n.º 24-A/2022, de 23 de dezembro, procedeu à alteração do regime jurídico das autarquias locais, aprofundando o regime das áreas metropolitanas e das CIM. Em Portugal, existem 21 CIM (ver anexo da lei anteriormente referida), sendo elas a do Alto Minho, Cávado, Ave, Alto Tâmega, Terras de Trás-os-Montes, Tâmega e Sousa, Douro, Região de Aveiro, Viseu Dão Lafões, Beiras e Serra da Estrela;

Região de Coimbra, Região de Leiria, Médio Tejo, Beira Baixa, Oeste, Lezíria do Tejo, Alto Alentejo, Alentejo Central, Alentejo Litoral, Baixo Alentejo e Algarve) e duas áreas metropolitanas – a de Lisboa (agrega 18 municípios) e a do Porto (constituída por 17 municípios).

As CIM são constituídas por:

- (i) uma Assembleia Intermunicipal (AI), cujos membros são eleitos por sufrágio secreto, nas Assembleias Municipais dos municípios associados.
- (ii) um Conselho Intermunicipal (CI), constituído pelos Presidentes de Câmara dos municípios associados e liderado por um presidente e dois vice-presidentes eleitos entre os pares.
- (iii) um Secretariado Executivo (SE), composto pelo primeiro secretário e no limite até dois secretários intermunicipais, eleitos na AI, em lista apresentada pelo CI.

O SE, de forma muito simplista, possui o carácter de órgão executivo (competências delegadas pelo CI), e é responsável pelo funcionamento da CIM, no dia a dia. Por delegação de competências, o SE pode, ainda, representar externamente a CIM.

A AI é o órgão deliberativo de uma CIM e, à semelhança do que acontece nas Assembleias Municipais, aprova os planos e o orçamento, exercendo um papel de fiscalização e orientação das políticas públicas intermunicipais. A importância deste órgão em contexto intermunicipal, “parece ter sido ditada pelo objetivo de reforçar e alargar a dimensão de representatividade e de ligação das CIM aos municípios associados e aos eleitores, por via da ligação às assembleias municipais”. (Alexandrino, 2014)

O CI tem um conjunto de competência definidas na lei sendo, em última análise,

² Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos. A definição da NUTS instituída pelo Decreto-Lei n.º 46/89 foi alvo de sucessivas alterações até à publicação do Decreto Lei n.º 244/2002 que definiu limites territoriais conforme os que viriam a ser adotados no Regulamento (CE) n.º1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio.

³ Na Biologia, o mutualismo é uma interação interespecífica (entre espécies) em que ambas as espécies beneficiam. É neste contexto,

aplicado aos vários municípios, que o termo pretende ser usado por mim.

⁴ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as alterações introduzidas por: Declaração de Retificação n.º 46-C/2013; Declaração de retificação n.º 50-A/2013; Lei n.º 25/2015; Lei n.º 69/2015; Lei n.º 7-A/2016; Lei n.º 42/2016; Lei n.º 50/2018; Lei n.º 66/2020; Lei n.º 24-A/2022; Lei n.º 82/2023; Decreto-Lei n.º 10/2024;

responsável por definir as prioridades e linhas orientadoras para a região, bem como representar a CIM nas suas relações com outras entidades públicas e privadas.

No quadro legal vigente, as CIM, destinam-se à prossecução e implementação de planos regionais e políticas que beneficiem o desenvolvimento económico, a mobilidade, a logística, a proteção civil, a gestão de redes de equipamentos de saúde, a educação, a cultura, o desporto, o ambiente e o desenvolvimento sustentável, projetos de investimento com recursos a fundos europeus, entre outros. Há a realçar que, para além das competências delegadas pelo estado, podem ser “absorvidas” competências de um, ou de vários (ou todos!) municípios integrantes da CIM.

5. Conclusão

As CCDR e as CIM desempenham papéis fundamentais na transferência de competências e responsabilidades do poder central para as regiões, permitindo desta forma uma maior autonomia e gestão da coisa pública. Há, contudo, a referir e citando o professor Freitas do Amaral (2016), que a “descentralização ilimitada degeneraria rapidamente no caos administrativo e na desagregação do estado, além de que provocaria com certeza, atropelos à legalidade, à boa administração e aos direitos dos particulares. Daí a necessidade por todos reconhecida de impor alguns limites à descentralização”. Deste modo, para além da otimização dos recursos públicos e da boa governança, esta descentralização é “regulada” na medida em que estas duas estruturas (CIM e CCDR) não têm poderes (políticos) ilimitados, mas são promotoras dos princípios da coesão territorial e eficiência na gestão dos recursos públicos em linha com o previsto na lei.

As CCDR e as CIM, por vezes, conflituam, podendo gerar sobreposição de funções, sendo disso exemplo, os licenciamentos, a gestão de fundos comunitários, entre outros; no entanto, constituem-se como “peças chave” no processo de descentralização em Portugal.

Os maiores desafios inerentes ao sucesso das CIM continuam a ser: a dispersão de realidades (sociais, culturais, patrimoniais, demográficas,

...) entre os municípios; as prioridades políticas (sufragadas em Eleições autárquicas – programa do partido vencedor); a falta de pessoal (quadros técnicos e operacionais) das CIM; os recursos financeiros (oriundos do estado central e municípios).

6. Bibliografia

- ✓ **Alexandrino**, José, Questões Atuais de Direito Local, nº I-Janeiro/março, Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2014
- ✓ **Amaral**, D. Freitas, Curso de Direito administrativo, vol. II, 2.^a edição, Almedina, 2003
- ✓ **Amaral**, D. Freitas, Curso de Direito administrativo, vol. I, 4.^a edição, Almedina, 2016
- ✓ **Azevedo**, Patrícia, Lições de Direito Administrativo, 1^a edição, Primeira Edição, 2020
- ✓ **Caetano**, Marcelo, O Município do Estado Novo, Lisboa, União Nacional, 1937, p 323 – 332 (Série de conferências promovidas pelo Centro de Estados Corporativos na sede da União Nacional em Outubro de 1937)
- ✓ **Canotilho**, J. J. Gomes, Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa, 8.^a Edição, Coimbra Editora, 2008
- ✓ **Perdigão**, João, Tese de Pós-Graduação em Direito das Autarquias Locais. “As eleições locais e o método da proporcionalidade na atribuição de mandatos: Um estudo de campo.”, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2009
- ✓ **Portal Autárquico:**
<https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/entidades-locais/comunidades-intermunicipais/> (acesso: 14/02/2025)
- ✓ **Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas:**
(NUTS)<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/99/nomenclatura-comum-das-unidades-territoriais-estatisticas-nuts-> (acesso: 15/02/2025)
- ✓ **Interações entre comunidades:**
<https://pt.khanacademy.org/science/ap-biology/ecology-ap/community-ecology/a/interactions-in-communities> (acesso: 16/02/2025)