

Projeto de Lei n.º 840/XV/1 (PCP)

Revoga o Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, que “Procede à conversão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional em institutos públicos”

Data de admissão: 28 de junho de 2023

Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Elaborada por: Filipa Paixão (DILP), Rafael Silva (DAPLEN) e Susana Fazenda (DAC).

Data: 12.12.2023

I. A INICIATIVA

O projeto de lei em apreço visa revogar o Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, que procede à conversão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) em institutos públicos.

Os proponentes sugerem que, em caso de aprovação, o Governo assegure a reconstituição dos serviços extintos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 36/2023 de 26 de maio, no prazo de 60 dias, após a publicação da respetiva lei.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)¹, que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Observa o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a

¹ Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 23 de junho de 2023, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.^a), a 28 de junho, por despacho do Presidente da Assembleia da República, data em que foi anunciado em reunião plenária.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#) (lei formulário)².

De referir que a iniciativa pretende revogar o [Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio](#)³, que procede à conversão das CCDR em institutos públicos.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 2.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

² Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#)⁴, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

De acordo com as mesmas, sugere-se que a norma revogatória seja composta apenas pela revogação prevista no n.º 1 do artigo 1.º, autonomizando-se o disposto no n.º 2 num novo artigo de regulação.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [artigo 267.º](#) da [Constituição](#)⁵ determina que «a Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática» (n.º 1). Mais se refere, no n.º 2 da norma, que «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».

⁴ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁵ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências legislativas são relativas à Constituição feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 10/10/2023.

A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, de 24 de novembro](#)⁶, aprovou o [Programa Nacional para a Coesão Territorial \(PNCT\)](#)⁷, o qual se baseou em cinco eixos:

1.º Um território interior + Coeso: «Construir sistemas capazes de promover a inclusão social e a equidade através de uma maior igualdade de competências territoriais, promovendo uma melhor articulação entre a oferta de serviços urbanos e rurais e propondo novos serviços em rede que valorizem visões intersectoriais e interescares, tendo em vista a qualidade de vida (...) o objetivo de reorganização do Estado, através da descentralização e desconcentração de competências e de serviços públicos, constitui uma oportunidade para transferir pessoas e competências nomeadamente para os territórios do interior, dando novas escalas e oportunidades aos recursos locais»;

2.º Um território interior + Competitivo: «Alargar as capacidades de desenvolvimento dos territórios do interior, potenciando novas estratégias de valorização dos seus recursos, ativos e agentes, assim como a geração de maiores níveis de atratividade, afirmando e consolidando uma nova competitividade»;

3.º Um território interior + Sustentável: «Potenciar a diversidade geográfica, integrando a paisagem, os recursos endógenos, o património natural e cultural em prol de uma maior sustentabilidade, valorizando os espaços de montanha, de fronteira e os territórios mais periféricos»;

4.º Um território interior + Conectado: «Reforçar a conectividade dos territórios do interior, facilitando a sua inserção em espaços mais alargados, por forma a potenciar os relacionamentos entre as bases produtivas litoral-interior, de fronteira e com a diáspora, gerando, assim, novas formas de articulação e de organização para a coesão, a competitividade e a sustentabilidade»;

5.º Um território interior + Colaborativo: «Promover a transversalidade da atuação interministerial, valorizando as lideranças locais e a capacitação institucional, difundindo plataformas de diálogo e de cocriação, de experimentação e

⁶ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 10/10/2023.

⁷ Informação sobre o PNCT disponível no portal do Governo.

implementação de políticas, em prol de processos inovadores de governança territorial».

A [Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto](#), procedeu à criação da Comissão Independente para a Descentralização, com mandato até 31 de julho de 2019 ([artigo 5.º](#)) e com a missão de proceder a uma profunda avaliação independente sobre a organização e funções do Estado (n.º 1 do [artigo 1.º](#)).

Cabia igualmente àquela Comissão «avaliar e propor um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território» (n.º 2 do artigo 1.º).

Para tal, foram conferidas, pelo n.º 1 do [artigo 2.º](#) desta lei, várias atribuições à Comissão, em concreto as de:

1. «Promover um estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização infraestadual» [alínea a)];
2. «Desenvolver um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território» [alínea b)];
3. «Assegurar uma análise comparativa de modelos em países da União Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)» [alínea c)];
4. «Organizar e garantir um programa de auscultação e debates públicos com entidades, em particular as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias» [alínea d)].

Determinou ainda o n.º 1 do [artigo 6.º](#) que, «no final do seu mandato, a Comissão apresenta relatórios do trabalho desenvolvido, que devem conter as recomendações e propostas que entenda pertinentes, que são tomados como referência para as iniciativas legislativas subsequentes que se revelem necessárias».

O [relatório](#) do trabalho desenvolvido pela Comissão Independente para a Descentralização, de julho de 2019, está publicado no portal da Assembleia da República.

A Parte I deste relatório foca-se no Modelo Territorial, tendo «como objetivo estabelecer uma relação entre o modelo territorial de desenvolvimento do país (Portugal Continental) e os processos de descentralização e desconcentração a favor dos níveis da administração de âmbito regional e sub-regional».

Entre as recomendações e observações apresentadas pelo Relatório, referentes às regiões administrativas, estão as seguintes:

1. «A Comissão defende um processo gradual, programado, faseado e com metas de transferência de atribuições e competências para as regiões administrativas, sujeito a uma permanente monitorização e avaliação»;
2. «A Comissão considera que as regiões administrativas deverão concentrar-se, numa primeira fase, que é de arranque e transição, em políticas de âmbito transversal, reforçando a capacidade de intervenção nos domínios de ação das atuais CCDR (desenvolvimento regional, ordenamento do território e cidades, ambiente e cooperação regional transfronteiriça) em termos de decisão e de coordenação. Essa intervenção deverá ser acompanhada por uma maior intervenção dos poderes regionais na conceção dos programas regionais e dos programas temáticos com particular incidência na região que beneficiam de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e uma intensificação da cooperação inter-regional ao nível nacional, sobretudo com as regiões administrativas vizinhas, tendo também em consideração o desempenho das atribuições referidas no ponto seguinte»;
3. «Esta fase de arranque e transição poderá envolver atribuições e competências nos domínios da cultura, da agricultura, da educação e da saúde, desde que, numa avaliação ex-ante, se comprove que as alterações institucionais que terão de ocorrer aos níveis nacional (serviços centrais) e regional (serviços desconcentrados) não contribuem para diminuir a capacidade efetiva de as regiões administrativas desempenharem com eficácia e eficiência a sua intervenção nas políticas transversais acima referidas»;

4. «No quinto ano de funcionamento, e levando em conta quer os resultados de uma avaliação de desempenho e de impacto relativa aos quatro anos anteriores (primeiro mandato dos órgãos eleitos) quer as capacidades existentes em cada região, estas poderão vir a acolher novas atribuições e competências provenientes da administração desconcentrada ou de serviços centrais da administração, por iniciativa da Região e como resultado de um processo de negociação com as respetivas tutelas»⁸.

No mesmo sentido, refere-se ainda mais à frente naquele Relatório que «a complexidade do processo de instituição de regiões administrativas, em si e nas implicações que tem no que se refere à reestruturação de serviços centrais e periféricos da administração direta do Estado e à reformulação de poderes e relações verticais entre os vários níveis de entidades administrativas, sugere moderação, prudência, gradualismo programado e faseado, monitorização e avaliação. Não se deve, no entanto, confundir esta visão prudente, monitorizada e avaliada de um gradualismo programado e faseado com um procedimento baseado em decisões escalonadas no tempo que mais não fazem do que diferir sistematicamente a concretização coordenada das várias componentes de descentralização, incluindo a regionalização. No que se refere especificamente às atribuições e competências, a Comissão considera que as regiões administrativas deverão, numa primeira fase, que é de arranque e transição, concentrar-se em políticas de âmbito transversal, reforçando a capacidade de intervenção dos domínios de ação das atuais CCDR em termos de decisão e de coordenação: I) Desenvolvimento regional; II) Ordenamento do território e cidades; III) Ambiente; IV) Cooperação regional transfronteiriça. O objetivo primeiro é não apenas fortalecer a natureza efetivamente transversal destas políticas ao nível de cada região, mas também aumentar a coerência entre elas»⁹.

As CCDR foram criadas pelo entretanto revogado [Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio](#), com a fusão das antigas Comissões de Coordenação Regional e das Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território.

⁸ Páginas 19 e 20 do Relatório.

⁹ Página 150 do Relatório.

O [Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio](#), procedeu à conversão das CCDR em institutos públicos de regime especial e âmbito regional, e aprovou a respetiva lei orgânica em anexo ao presente decreto-lei e do qual faz parte integrante [alínea a) do n.º 1 do [artigo 1.º](#)]. Este diploma procede ainda à transferência das atribuições de serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado para as CCDR, IP, e à reestruturação e integração de diversos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado nas CCDR, I. P. [alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 1.º].

Conforme previsto no [artigo 2.º](#) deste diploma, «as CCDR são constituídas em institutos públicos de regime especial integrados na administração indireta do Estado, com personalidade jurídica própria, dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial».

São integrados nas CCDR, IP, os serviços elencados no n.º 1 do [artigo 3.º](#), a saber: «a) As Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP), mantendo na CCDR, I. P., respetiva as unidades orgânicas regionais de Mirandela, Castelo Branco, Santarém, Évora e Faro; b) As Direções Regionais da Cultura (DRC), no que concerne às atribuições previstas nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 4.º do anexo ao presente decreto-lei, mantendo na CCDR, I. P., respetiva as unidades orgânicas regionais de Vila Real, Coimbra, Évora e Faro; c) Os departamentos de licenciamento e planeamento industrial da Direção de Proximidade Regional e Licenciamento da Agência para a Competitividade e Inovação, I. P., no que concerne às atribuições previstas nas alíneas b), c) e d) do n.º 1 do artigo 4.º do anexo ao presente decreto-lei».

Integram os mapas de pessoal das CCDR, I. P., de acordo com o [artigo 8.º](#) deste decreto-lei, quer «os trabalhadores dos mapas de pessoal das CCDR geograficamente correspondentes» (n.º 1), como «os trabalhadores dos serviços desconcentrados da administração direta e indireta do Estado no âmbito das atribuições que são transferidas para as CCDR, I. P.» (n.º 2).

Por fim, refira-se ainda que o [artigo 4.º](#) da Lei Orgânica das CCDR, aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 36/2023, elenca as atribuições destas entidades, indicando-se, exemplificativamente, as seguintes:

1. «Proceder ao licenciamento dos estabelecimentos industriais e de zonas empresariais responsáveis nos termos do previsto no regime do Sistema da Indústria Responsável» [alínea c) do n.º 1];

2. «Assegurar a coerência do sistema de gestão territorial, garantindo a articulação dos instrumentos de gestão territorial, elaborando, monitorizando e avaliando os de âmbito regional, bem como acompanhar a elaboração dos instrumentos de gestão territorial de âmbito intermunicipal e municipal» [alínea f) do n.º 1];
3. «Assegurar a articulação com as autarquias locais nos domínios da rede de equipamentos escolares» [alínea j) do n.º 1];
4. «Participar no planeamento regional dos recursos necessários à prestação de cuidados de saúde, em articulação com a Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde, I. P.» [alínea k) do n.º 1];
5. «Executar as políticas agrícola e de pescas, agroalimentar e de desenvolvimento rural, bem como assegurar o planeamento e a coordenação na aplicação dos respetivos financiamentos, nacionais e europeus, reforçando lógicas de proximidade territorial na interação com os diferentes agentes e operadores sectoriais» [alínea m) do n.º 1];
6. Atuar como «balcão único dos pedidos de licenciamento ou de parecer cuja decisão seja da sua competência ou da competência de outras entidades do Estado, devendo articular com as entidades envolvidas, através de um sistema de interoperabilidade, assegurando, a conferência de serviços, nos termos da lei, sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a entidades coordenadoras nos respetivos regimes de licenciamento» (n.º 2).

IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, sobre esta matéria, não se encontra pendente qualquer iniciativa legislativa ou petição.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

A mesma base de dados não devolve, relativamente à legislatura anterior, quaisquer iniciativas legislativas nem petições sobre a mesma matéria.

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Sugere-se a consulta, por escrito, das seguintes entidades: Conselho de Concertação Territorial, Associação Nacional de Municípios Portugueses e Associação Nacional de Freguesias.