

## **GUIÃO PARA A REFORMA DA INTEGRAÇÃO E PARTILHA DE SERVIÇOS ENTRE MUNICÍPIOS**

### **I - Enquadramento**

No âmbito do movimento de reforma do Estado, o Governo tem vindo a atuar profundamente na reorganização estrutural da Administração Local, com mudanças em vários domínios.

Assim, foram aprovadas a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que institui o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, a Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, que aprovou o Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Local, a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que consagra o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio e a Lei n.º 11-A/2013, que procedem à reorganização administrativa autárquica e a Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, que determina o Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal e regulamenta o Fundo de Apoio Municipal, a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e pagamentos em atraso, a Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, que aprova o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), e a Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, que aprova o regime das assembleias distritais.

Para a construção de várias das soluções políticas e legislativas adotadas importa sublinhar a importância dos acordos alcançados entre o Governo, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (28 de maio de 2012, 24 de julho de 2013 e 8 de julho de 2014) e a Associação Nacional de Freguesias (24 de julho de 2013). Este espírito de diálogo e sentido de compromisso, a par com o esforço notável dos municípios e freguesias, contribuiu significativamente para os assinaláveis resultados que estas reformas da administração local alcançaram.

Com efeito, a implementação destas reformas já produziu resultados visíveis que importa destacar. Em concreto, nos últimos quase quatro anos, verificou-se uma redução generalizada dos níveis de endividamento das autarquias locais (menos 30%); uma redução do número de dirigentes na Administração Local (menos 28%); mas também ao nível das estruturas administrativas, reduziram-se o número de Entidades Intermunicipais (de 25 para 23) e o número de freguesias de 4259 para 3091, tornando-as mais aptas a prosseguir as suas atribuições e melhor prestar um serviço público. Para este efeito, reconfiguraram-se as competências das entidades supramunicipais (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais), dotando-as de maior capacidade de resposta para os problemas de natureza intermunicipal e reforçando, consequentemente, as possibilidades de intervenção das Autarquias Locais. Ao mesmo tempo, alterou-se o modelo de relações financeiras entre a Administração Central e as Autarquias Locais, reforçando a sua autonomia e capacidade financeira, nomeadamente



com o aumento relativo e absoluto do peso dos impostos locais na receita. Concomitantemente, as medidas implementadas pelo Governo resultaram numa redução total dos trabalhadores dos municípios superior a 14%, numa redução do pessoal dos gabinetes de apoio aos eleitos estimado em 26%, numa redução de 70% dos pagamentos em atraso e em três anos de saldo orçamental superiores a 5% da receita.

Como já referido, uma reforma com relevante impacto no redimensionamento das estruturas administrativas locais, que melhorou a eficiência e a qualidade das funções públicas exercidas, foi a que resultou na agregação de freguesias e na reformulação dos mapas das Entidades Intermunicipais.

No caso das freguesias, optou-se por um ajustamento administrativo e territorial através de agregações imperativas geradoras de uma redução de 1168 no número total de freguesias. Em termos de procedimento foi dada primazia à vontade das comunidades locais dentro de determinados parâmetros legislativamente previstos e, apenas perante a inexistência de propostas locais legalmente conformes, interveio uma Unidade Técnica composta por especialistas que propuseram soluções concretas de reorganização territorial. Esta reorganização territorial das freguesias justificou-se com a necessidade generalizada de alargar a escala e diminuir a fragmentação das freguesias, adaptando as estruturas administrativas às necessidades das populações. Esta reforma possibilitou o aumento da dimensão da estrutura administrativa, que favoreceu a descentralização de novas competências dos municípios, bem como reforçou a capacidade de atuação das freguesias e permitiu uma diferenciação entre áreas de baixa e alta densidade populacional, salvaguardando mais eficazmente as especificidades locais.

Também ao nível das Entidades Intermunicipais se realizou uma reorganização territorial por redefinição e agrupamentos territoriais, acompanhada de uma reforma orgânica e funcional destinada ao reforço da capacidade de ação e da gestão executiva destas Entidades.

Perante esta reorganização territorial por reforço da escala das freguesias e Entidades Intermunicipais, importa compreender e identificar as necessidades de aumento da eficiência e eficácia, no que toca às funções prosseguidas pelos municípios.

Convém, porém, reconhecer que reforço de escala não implica sempre e necessariamente ganho de eficiência e de eficácia na ação pública. A descentralização justifica-se nas áreas e competências em que a escala de intervenção deve ser diminuída, levando a decisão para mais próximo das populações e dos problemas, numa escala administrativa menor, permitindo uma mais rápida e correta alocação de recursos. Assim sucede com descentralização do Estado nos Municípios que o XIX Governo Constitucional está a empreender designadamente nas áreas da educação, saúde, cultura e segurança social. E também assim com a “delegação legal” e a transferência de competências dos municípios para as freguesias estabelecida na Lei nº 75/2013.

Sendo verdade que nos últimos quase quatro anos assistimos a uma reforma profunda dos municípios, já com resultados concretos muito expressivos, não se poderá afirmar

que estão esgotadas as possibilidades de melhoria da eficiência e eficácia, designadamente pela cooperação e partilha intermunicipal.

Assim sendo e na continuação do ímpeto reformista das administrações públicas importa explorar essas possibilidades identificando as funções e serviços, bem como os modos e instrumentos para reforço da escala e da cooperação entre municípios.

## **II - A não opção pela fusão imperativa e universal dos municípios**

Nessa perspectiva, importa desde logo clarificar as razões porque não se avança com um processo universal de fusões obrigatórias de municípios.

Em primeiro lugar, como já se referiu, o conjunto de medidas implementadas pelo Governo até ao momento na Administração Local levou a uma alteração estrutural e financeira profunda, que já gerou resultados impressionantes, sem que tenham existido fusões de municípios, ficando demonstrado, pela experiência, que a adoção de outras medidas estruturais e conjunturais, que não a fusão municipal, permite obter resultados expressivos ao nível da racionalização e sustentabilidade dos municípios portugueses.

Em segundo lugar, a avaliação internacional da realidade municipal portuguesa desmente a ideia, de alguns, de que comparativamente “*Portugal tem municípios a mais*”. Portugal não tem uma fragmentação territorial das autarquias que exija o recurso à imperatividade das agregações. Com efeito, Portugal tem um número de municípios que corresponde aos padrões dos demais países europeus (Portugal 308 entidades ao nível municipal; Estónia 226; Finlândia 320; Grécia 325; Holanda 408; Noruega 428; Suécia 290)<sup>1</sup>. Relativamente à média de habitantes por município verifica-se que a média portuguesa é de 34 050, tendo o 10.º número mais elevado de habitantes por município, num conjunto de 25 países da OCDE. Igualmente, no que toca à média da área municipal Portugal tem uma média de 299 km<sup>2</sup> por município, encontrando-se em 12.º lugar, num conjunto de 25 países da OCDE. Em qualquer dos casos verifica-se que não há a necessidade, ao contrário do que acontecia no caso das freguesias, de proceder a uma agregação imperativa dos municípios portugueses, na medida em que, tendo em conta a realidade nacional, os municípios apresentam uma dimensão administrativa acima da média dos demais países da OCDE.

Em terceiro lugar, os municípios apresentam uma elevada complexidade organizativa, em comparação com as freguesias e entidades intermunicipais, pelo que a opção por um processo generalizado e imperativo de agregação implicaria custos económicos e financeiros de transição muito significativos, resultantes da necessidade de integração de serviços, estruturas, procedimentos e culturas autónomos e diferentes.

Em quarto lugar, como desde logo reconhecem os especialistas, o município é a *instituição nuclear da administração local portuguesa*<sup>2</sup>, gerando um sentimento de pertença e identidade da população cuja dimensão sociopolítica é de relevância

---

<sup>1</sup> *Subnational Governments In OECD Countries: Key Data, 2012-2013, p. 3.*

<sup>2</sup> Por todos veja-se António Cândido de Oliveira, *Direito das Autarquias Locais*, 2ª ed., Coimbra, 2013, pp. 29 e ss.



acrescida. De facto, na história portuguesa moderna os municípios têm desempenhado um papel de destaque na modernização do país e no aumento do nível de bem-estar das populações, ao mesmo tempo que carregam consigo um peso simbólico significativo para os cidadãos que compõem o seu território. A ponderação de interesses e análise custo-benefício de um processo imperativo neste segmento é muito influenciado pela enorme importância simbólica e sentimento de pertença e identidade municipal, que só é ultrapassada pela identidade nacional.

Em quinto lugar, a observação de experiências de outros países em que foram realizados processos de fusão forçada de municípios permite concluir que frequentemente esses processos têm resultados negativos, também dos pontos de vista operacional e financeiro que por norma foram as justificações para tais movimentos. Vários estudos empíricos a experiências em países da OCDE como a Austrália, Japão, Dinamarca e a Finlândia confirmam os argumentos acima aduzidos e, sobretudo, evidenciam consequências que suportam a opção pela não agregação forçada de municípios em Portugal. Em qualquer desses casos internacionais, a agregação de municípios gerou uma série de problemas de natureza política, económica e financeira.

Por outro lado, existem dificuldades na identificação de municípios cujas características específicas sejam semelhantes, de modo a que o serviço prestado seja também idêntico, o que será crítico para assegurar a formação de economias de escala.

Em termos económico-financeiros o modelo de agregações generalizado encontra dificuldades na definição de uma escala ótima para as unidades administrativas e, segundo ensinou a experiência internacional, cria incentivos para um aumento significativo do endividamento municipal. De facto, estudos revelam a existência de um *risco moral* associado à utilização deste tipo de instrumento, que se prende com o desalinhamento de interesses entre os executivos municipais que lideram o processo de fusão e os interesses do futuro município. Assim, o recurso à agregação leva a que executivos camarários com menor capacidade de serem reeleitos após a fusão, tendam a aumentar o endividamento da autarquia. Do mesmo modo, deparamo-nos com um fenómeno de *efeito de boleia* que favorece a fusão dos municípios que se encontram numa situação de elevado endividamento, na medida em que a dívida ficaria mitigada depois da agregação, desresponsabilizando o executivo que se endividou. De resto, as análises empíricas realizadas nesta área revelam que a maioria das agregações municipais, independentemente do país que as protagonizou, acabou por não gerar os ganhos de eficiência expectáveis.

Em suma, a ponderação destes argumentos e a relação custo-benefício desaconselha um movimento de agregação forçada dos municípios.

Contudo, não se trata de rejeitar em absoluto o instrumento de agregação de municípios, mas sim de rejeitar um processo obrigatório, sistemático e generalizado de agregação imperativa dos municípios portugueses.

### III - Promoção da integração e partilha de serviços e atividades municipais - método Diferenciado e Assimétrico de Base Voluntária

É neste contexto que o *Guião para a Reforma do Estado* aprovado pelo XIX Governo Constitucional apresenta a necessidade de reforçar a cooperação intermunicipal, podendo incluir a agregação voluntária de municípios, estimulada por um quadro de vantagens institucionais<sup>3</sup>.

Com efeito, a agregação de municípios não é o único, nem tantas vezes o mais adequado e eficaz instrumento para o reforço da escala e da eficiência da intervenção municipal. Existem vários outros possíveis instrumentos e modos de concretizar a integração e partilha dos serviços e atividade dos municípios e de aumentar a escala das suas intervenções.

São vários os mecanismos de aprofundamento da articulação e cooperação intermunicipal, e alguns deles até já têm existência legal, designadamente as Entidades Intermunicipais e as associações de autarquias locais de fins específicos previstos na Lei n.º 75/2013, ou os serviços intermunicipalizados e as empresas intermunicipais previstos na Lei n.º 50/2012.

De entre as possibilidades de cooperação entre municípios, a solução intermunicipal - das entidades intermunicipais que são as Áreas Metropolitanas (AMs) e Comunidades Intermunicipais (CIMS) - têm-se crescentemente afirmado, quer no plano das opções político-legislativas quer no da realidade prática, a grande aposta. Na última década as AMs e CIMS têm provado uma importância crescente e, ainda que com níveis de concretização muito diferentes, têm-se mostrado os *fora* primordiais para o trabalho de cooperação entre os municípios. Este caminho já feito deve ser aproveitado e, olhando às lições da experiência prática, ser claramente potenciado.

Na programação e na gestão de fundos estruturais comunitários, seja no QREN, e, de forma bastante mais profunda e reforçada, no Portugal 2020, há um forte incentivo à integração de esforços e decisões entre municípios, em particular no contexto das entidades intermunicipais e especialmente com os instrumentos das Intervenções Territoriais Integradas (ITI), os Pactos Territoriais para a Empregabilidade e as Estratégias para o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC).

O Regime Financeiro das Autarquias Locais prevê um mecanismo de prémio nas transferências financeiras para as entidades intermunicipais quando a estratégia e a ação coletiva dos municípios tenha logrado alcançar, no conjunto do território, melhorias nos níveis de competitividade, sustentabilidade e qualidade ambiental<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> *Guião para a Reforma do Estado*, pp. 50 e ss.

<sup>4</sup> Artigo 69.º, n.º 2 a 5 da Lei nº 73/2013, de 3 de Setembro.



Na organização institucional dos sistemas de águas e de resíduos os sistemas intermunicipais servem, sobretudo no segmento da “alta”, uma parte significativa do território continental, sendo sistemas detidos e geridos por conjuntos de municípios<sup>5</sup>.

Este leque aberto e diversificado de instrumentos de cooperação, integração e partilha de serviços são alternativas de maior flexibilidade face à fusão de municípios, potenciando a sua adaptação contínua às novas realidades e necessidades das suas populações.

Neste sentido, o Governo pretende aprofundar o processo de reforço da integração e partilha de serviços municipais, num modelo ou metodologia aberto e flexível, permitindo o recurso a uma diferentes instrumentos que tenham em conta as especificidades institucionais, regionais e políticas. Será portanto um Método Diferenciado e Assimétrico de Base Voluntária.

Método Diferenciado, porque, no respeito do princípio da autonomia local, os vários municípios terão a possibilidade de estudar, discutir, negociar e articular entre si as respetivas soluções de integração e partilha de serviços, quer no que toca às funções, competências e serviços que pretendem que sejam prestados num formato administrativo distinto do atual, quer no que toca à escolha dos instrumentos que deverão ser utilizados na definição dos novos contornos administrativos de prestação dos bens locais.

Método Assimétrico, porque a multiplicidade de instrumentos, a heterogeneidade das dimensões e densidades dos municípios, e o respeito dos processos decisórios locais gerarão soluções diversas conforme o território e as funções e competências em causa. Consequentemente existirão escalas de referência distintas e adaptadas às características do exercício das competências e serviços atualmente exercidos na escala territorial municipal. Poderão existir municípios que optem por certo instrumento de integração ou partilha, que permita que a função em causa seja exercida a uma escala superior, enquanto outros, os que já tenham escala suficiente para exercerem a competência de forma eficiente, não terão de recorrer a novos instrumentos.

Finalmente, um Método de base voluntária mas com um quadro de incentivos positivos e negativos, de natureza diversa, que crie condições favoráveis à implementação e ao envolvimento dos municípios nesta reforma. Ademais, a solução legal a aplicar não será, à partida, definida *ex lege*, na medida em que o município terá a oportunidade de optar pelo recurso aos instrumentos que mais se adequem às suas especificidades, sem prejuízo de se poder equacionar algum tipo de dever de cada município se envolver no processo e encontrar soluções.

---

<sup>5</sup> Enquanto que os sistemas multimunicipais há participação mista (AdP ou EGF e municípios), os sistemas intermunicipais são esforços simplesmente entre municípios que atuam em conjunto numa escala territorial supramunicipal.



#### **IV - Instrumentos de integração e partilha de serviços e funções municipais**

Sem prejuízo do trabalho a desenvolver e dos contributos provenientes da audição pública, podem identificar-se os seguintes principais instrumentos de integração e partilha de serviços:

- i) Entidades Intermunicipais - reforço da sua intervenção, a delegação contratual ou transferência legal de competências dos municípios e a “integração operacional”;

As Entidades Intermunicipais - “EIM”, que incluem Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais Áreas Metropolitanas - têm sido o caminho privilegiado e primordial de cooperação e concertação intermunicipal nos últimos anos. A Lei nº 75/2013 e a programação e regulamentação do Portugal 2020 (quadro de fundos comunitários) reforçaram essa orientação.

Apesar de as EIMs terem alcançado níveis diversos de concretização, partilha e integração, este caminho já produziu resultados e acumulou experiência relevante, tem mostrado fortes vantagens, tem merecido a adesão voluntária dos municípios (ainda que com intensidades diferentes) e apresenta ainda uma enorme margem de crescimento.

Assim, uma reforma para a integração e partilha de serviços deve, à partida, tomar as Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais como veículo privilegiado e preferencial para a concretização dos objetivos de integração e intermunicipalismo.

A partilha e integração nas EIMs podem concretizar-se quer pela transferência ou delegação de competências atualmente pertencentes aos municípios, quer pela integração operacional de serviços e funções.

A delegação contratual e a transferência legal de competências nas Entidades Intermunicipais) permitem que certas competências municipais passem a ser exercidas pelas EIM, num nível supramunicipal, favorecendo o intermunicipalismo.

A delegação concretiza-se por contrato interadministrativo entre um ou mais municípios e a respetiva EIM. A Lei 75/2013 prevê a realização destes contratos interadministrativos nas várias áreas de atuação municipal de interesse próprio das populações das EIM, mas também nos domínios instrumentais relacionados com a organização e funcionamento dos serviços municipais e de suporte à respetiva atividade. O exercício em comum de certas competências ao nível da organização EIM permite poupanças no nível de despesa de determinadas funções que sejam comuns a vários municípios, bem como permite capturar as típicas externalidades positivas da produção de bens locais, que acabam por beneficiar os munícipes da respetiva circunscrição territorial, bem como os munícipes de territórios adjacentes.

Contrariamente ao que acontece na agregação de municípios, neste método os municípios mantêm todas as suas autonomia, identidade e estrutura decisória, sendo apenas a competência que deve passar a ser exercida através de instrumento contratual por uma entidade distinta (EIM). Note-se que cada município mantém algum controlo e



acompanhamento do exercício da competência pela EIM, desde logo pela sua participação nos órgãos da EIM (o conselho metropolitano e o conselho intermunicipal através do presidente da câmara municipal e a assembleia intermunicipal) e pelo papel de fiscalização que as assembleias municipais ganharam sobre as EIMs na Lei 75/2013. Mas esse controlo e acompanhamento é também assegurado pelo contrato e pelos mecanismos de gestão e execução que este previr.

Em alternativa ao método de delegação contratual, que opera entre certo(s) município(s) e a respetiva EIM, pode realizar-se uma transferência por lei, que, diferentemente, é definitiva e universal para todos os municípios e todas as EIMs.

Em 2012, por orientação do Governo e sob coordenação técnica da Direção Geral das Autarquias Locais foi realizado 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<sup>6</sup> (adiante designado por “Estudo Piloto das CIMs”).

As EIMs podem ainda ter um papel fulcral na integração e partilha de serviços, mesmo inexistindo delegação ou transferência de competências dos municípios. A partilha ou “integração operacional” consiste no desenvolvimento, dentro da EIM, de unidades ou centros técnicos e de recursos, podendo incluir quer o desenvolvimento de serviços de suporte à atividade dos municípios (e.g. aprovisionamento, apoio jurídico especializado, gabinetes técnicos, serviços e tecnologias informáticas, maquinaria e instrumentos especializados,...), quer a gestão operacional comum de serviços às comunidades municipais (e.g. gestão de equipamentos, programação e execução de atividades e serviços à população,...).

- ii) Outras soluções institucionais adoptadas por conjuntos de municípios ou por entidades intermunicipais

Perante dado serviço ou tarefa pode entender-se que o modo mais adequado de integração pode justificar uma solução institucional especializada e específica, ou com uma abrangência territorial diferente das EIMs.

Essa solução institucional de integração municipal pode ser mais autónoma juridicamente (empresa ou associação intermunicipal) ou menos autónoma (serviço intermunicipalizado). Quer a empresa intermunicipal quer o serviço intermunicipalizado podem pertencer quer a um conjunto de municípios, quer a uma EIM.

Qualquer destas soluções institucionais (empresa, associação e serviço intermunicipalizado) permite que certa função, competência ou o bem público local ser prestado conjuntamente, isto é, para o conjunto do território dos municípios envolvidos. Este tipo de entidade deverá ser responsável por garantir que a

---

<sup>6</sup> [http://www.portugal.gov.pt/media/599747/20120519\\_estudo\\_cim.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/599747/20120519_estudo_cim.pdf)





competência que lhe foi atribuída pelos municípios seja providenciada em todo o território correspondente à circunscrição dos municípios participantes.

Podem justificar-se o recurso a estas entidades quando a atividade tem uma vocação bastante especializada - e não de missão/âmbito generalizado ou transversal como as EIM - e por outro lado, porque a atividade abranger um território diferente do legalmente estabelecido para a EIM (senão mesmo envolvendo municípios de mais do que uma EIM).

De acordo com a Lei 50/2012 e a Lei 75/2013 as opções atualmente existentes para os municípios a este nível poderão variar entre a empresa intermunicipal, a associação intermunicipal de fins específicos e o serviço intermunicipalizado. Nos dois primeiros casos (empresa e associação) estaremos perante uma entidade jurídica diferente e autónoma, com órgãos e funcionamento próprios, separada das estruturas municipais ou da EIM. Nestes casos o controlo de cada município sobre a atividade da entidade exerce-se pelos seus poderes de entidade participante (sócio ou associado) e, eventualmente, caso exista algum tipo de contrato - de concessão, programa, ou outro - do serviço ou atividade do município à entidade. Quanto aos serviços intermunicipalizados, podem ser criados por dois ou mais municípios ou por uma entidade intermunicipal<sup>7</sup>. Esta solução difere das duas anteriores porque aqui não é criada ou intervém uma terceira entidade jurídica nova ou autónoma. O serviço intermunicipalizado integra as estruturas organizacionais dos municípios envolvidos ou da entidade intermunicipal, sendo gerido sob forma empresarial com uma organização autónoma no âmbito das administrações municipais ou intermunicipal. A Lei 50/2012 restringe os domínios de atuação em que podem intervir estes serviços intermunicipalizados, mas que inclui a criação e gestão de unidades de serviços partilhados. Nos serviços intermunicipalizados, comparando com a empresa e a associação intermunicipal de fins específicos, existirá maior controlo, mas também maior responsabilidade, de cada município ou entidade intermunicipal pela ação do serviço intermunicipalizado.

### iii) Agregação voluntária de municípios

A agregação voluntária é um instrumento de fusão de entidades municipais, através do qual dois ou mais municípios decidem tornar-se numa única entidade. Este instrumento permite um aumento de escala de toda a estrutura administrativa municipal, em termos demográficos, territoriais e financeiros. O recurso a este instrumento permite que no território abrangido passe a existir um único município (entidade, órgãos políticos, estruturas e instrumentos estratégicos e de gestão territorial) com maior dimensão territorial e administrativa, contribuindo para um aumento de escala que confere uma maior capacidade de intervenção municipal no exercício da generalidade das competências. A agregação de municípios é um instrumento particularmente apto para os municípios que apresentem mais semelhanças e uma escala ine-/insuficiente para exercer um número mais alargado de competências.

---

<sup>7</sup> Pendente na Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 313/XII, que introduz algumas clarificações ao regime dos serviços intermunicipalizados.



As agregações apenas deverão ocorrer quando corresponder à vontade das comunidades locais dos municípios agregados, devendo equacionar-se o modo representativo ou participativo de manifestação desta vontade.

Não existe em vigor legislação que regule os processos de agregação de municípios.

iv) Ação conjunta

Os municípios podem optar simplesmente por partilharem esforços e recursos atuando de forma concertada no exercício das competências identificadas. Aqui não haverá nenhuma entidade responsável pelo exercício da competência, mantendo-se essa responsabilidade na esfera de cada município, sendo que os municípios participantes se comprometem a atuar de forma conjunta e cooperante.

A ação conjunta poderá ter uma natureza material, termos em que a atuação concertada dependerá das operações materiais, administrativas e políticas realizadas pelos municípios, ou poderá ter uma natureza contratual, mediante a qual os municípios assumem previamente um conjunto de obrigações contratuais, através das quais se comprometem a exercer a sua ação relativamente a determinada competência de forma conjunta e concertada.

#### V - Procedimento a adotar: próximos passos

Para implementar a reforma de integração e partilha de serviços municipais deve seguir-se uma metodologia dialogante e transparente, incentivando o debate e a participação dos municípios e da sociedade civil neste processo.

Ao ser tornado público o presente Guião para Integração e Partilha de Serviços Municipais, o Governo nomeará um Grupo de Trabalho que será incumbido da elaboração de um Documento Base com propostas de ação para a Integração e Partilha de Serviços entre Municípios.

O Grupo de Trabalho deverá envolver os diversos *stakeholders* - muito particularmente a Associação Nacional de Municípios Portugueses - e especialistas, e ao final apresentar como resultado um conjunto de propostas de ação que envolvam as seguintes grandes temáticas:

- a) Identificação das competências e serviços em que a necessidade de integração ou partilha é mais intensa, ou provável de obter ganhos de eficiência, e que por conseguinte sejam passíveis de gerar ganhos num curto espaço de tempo.  
Releva quer a identificação concreta de alguns desses serviços ou funções e escala adequada, quer a definição de metodologia ou critérios para que a sua identificação possa ser realizada ao longo do tempo.  
Seria importante procurar critérios, não universais nem absolutos, para apuramento da escala ótima / de referência / mínimas para o exercício de certo serviço ou função.



Os resultados desta tarefa serão naturalmente diferenciados e assimétricos como acima referido.

Para este efeito será útil o Estudo Piloto das CIMs de 2012<sup>8</sup>, que identifica um conjunto de competências dos municípios (e também da Administração Central) que poderão ser exercidas pelas CIM.

- b) Análise e desenvolvimento sobre os possíveis instrumentos de concretização da cooperação intermunicipal e integração e partilha de serviços. Esta análise deve incluir mas não se limitar aos instrumentos acima referidos.  
Neste âmbito importa não apenas identificar os instrumentos, mas trabalhar crítica e construtivamente as suas características, desenho, regras e funcionamento, propondo eventuais melhorias, alterações ou inovações.
- c) Sistema de incentivos à concretização efetiva pelos municípios da integração e partilha de serviços. Podem ser ponderados incentivos, positivos e negativos, institucionais, financeiros, jurídicos, reputacionais e outros que em conjunto possam contribuir decisivamente para o envolvimento e ação dos municípios.  
A base voluntária quanto à escolha em concreto de cada solução por cada município não prejudica a adopção de medidas de incentivo ou mesmo que se ponderem eventuais deveres de participar no processo;
- d) Metodologia e cronograma de implementação pelos municípios e EIM desta reforma de integração e partilha dos serviços dos municípios

Paralelamente à análise de alto nível por este Grupo de Trabalho serão lançados projetos-piloto para partilha e integração de serviços com conjuntos de municípios. O ideal seria começar com pelo menos dois, um envolvendo uma Entidade Intermunicipal e o outro correspondendo a outras das configurações institucionais acima identificadas. O lançamento destes projetos-piloto deve realizar-se em simultâneo com a designação do grupo de trabalho fomentando a interação, conhecimento e aprendizagem mútua entre os projetos-piloto e a reflexão e análise do Grupo de Trabalho.

Em apoio à concretização dos projetos-piloto bem como das iniciativas futuras a adoptar por municípios e entidades intermunicipais poderão ser mobilizados recursos financeiros ao abrigo do artigo 96º n.º 2 da Lei do OE 2015 (que refere expressamente este fim) ou do Portugal 2020 (com elegibilidade no eixo da modernização da administração pública). Os procedimentos para disponibilização destes apoios financeiros iniciar-se-ão após o lançamento dos projetos-piloto.

*Lisboa, 13 de Maio de 2015*

---

<sup>8</sup> [http://www.portugal.gov.pt/media/599747/20120519\\_estudo\\_cim.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/599747/20120519_estudo_cim.pdf)