

UNIVERSIDADE DE LISBOA



FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA



**FACULDADE DE DIREITO**  
Universidade de Lisboa

**A Delegação de competências nos Municípios  
-Verdadeira Descentralização? –**

Ricardo Manuel Raposo Sobral

Mestrado em Ciências Jurídico-Financeiras

Orientador: Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues

2018

*À minha Avó Bia e ao meu Bisavô Luís,  
cuja saudade é eterna.*

*“Deus quer, o homem sonha, a obra nasce.  
Deus quis que a terra fosse toda uma,  
Que o mar unisse, já não separasse.  
Sagrou-te, e foste desvendando a espuma.*

*E a orla branca foi de ilha em continente,  
Clareou, correndo, até ao fim do mundo,  
E viu-se a terra inteira, de repente,  
Surgir, redonda, do azul profundo.*

*Quem te sagrou criou-te português.  
Do mar e nós em ti nos deu sinal.  
Cumriu-se o Mar, e o Império se desfez.  
Senhor, falta cumprir-se Portugal!<sup>1</sup>”*

---

<sup>1</sup> Poema “O Infante” incluído na Obra Mensagem de Fernando Pessoa. (Lisboa: Ática, 10ª ed. 1972)

## **Agradecimentos**

Ao meu Orientador, Sr. Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues pelas ditosas aulas que me despertaram o interesse por esta temática. E nele a todos os Professores, cujo privilégio de escutar e aprender ficará na minha memória.

À minha Bisavó Maria por tudo o que me tem dado, principalmente, pela educação, força, apoio e amor incondicional, sem o qual este percurso não seria possível.

Aos meus pais e irmãos, e neles aos meus familiares, pelo carinho e força nos momentos mais necessários.

Aos meus amigos. E aos colegas de sempre, que comigo subiram os degraus da faculdade e entraram diretamente no meu coração

Ao Engenheiro Luís Lynce de Faria pelo precioso apoio e generosidade. Ao Padre Manuel e ao Padre José, pela amizade e exemplo

Por último, mas sempre em primeiro, à Aquele a quem tudo devo e, à sua e nossa Mãe. Porque mesmo nos percursos mais difíceis, caminhamos com a certeza de que Jesus é a Luz do mundo.

## Índice

Agradecimentos .....	3
Índice .....	4
Abreviaturas/Siglas .....	6
Resumo .....	7
Abstract .....	9
Introdução.....	10
<b>1. Descentralização .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1. Princípio da Descentralização .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1.1. Relacionamento entre o Estado Central e as Autarquias Locais .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1.2. Tutela Administrativa.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1.3. (continuação) - Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1.4. Vantagens e Desvantagens da Descentralização .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2. Princípio da Subsidiariedade .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2.1. Noção e Consagração Constitucional .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2.2. Vertente Interna do Princípio da Subsidiariedade .....</b>	<b>21</b>
<b>1.2.3. Relação entre o Princípio da Subsidiariedade e o Princípio da Descentralização</b> <b>23</b>	
<b>1.3. Carta Europeia da Autonomia Local .....</b>	<b>24</b>
<b>1.3.1. Elaboração e Causas justificativas.....</b>	<b>24</b>
<b>1.3.2. Principais Direitos Consagrados.....</b>	<b>25</b>
<b>2. Delegação de Competências nos Municípios.....</b>	<b>29</b>
<b>2.1. Delegação de Competências.....</b>	<b>29</b>
<b>2.2. Regime Jurídico das Autarquias Locais.....</b>	<b>32</b>
<b>3. Teses de Federalismo Financeiro .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1. Subsidiariedade .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1.1. Regra da Proximidade .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1.2. Princípio da Subsidiariedade .....</b>	<b>37</b>
<b>3.2. Descentralização .....</b>	<b>39</b>
<b>3.2.1. Descentralização Financeira – Modelo Fragmentado de Nazaré da Costa Cabral</b> <b>40</b>	
<b>3.3. Eficiência .....</b>	<b>44</b>
<b>3.4. Concorrência .....</b>	<b>49</b>
<b>4. Regime de delegação de competências nos Municípios e Entidades Intermunicipais no domínio de funções sociais.....</b>	<b>52</b>

<b>4.1. Preâmbulo do diploma - Fundamentos .....</b>	<b>53</b>
<b>4.2. Programa Aproximar Educação.....</b>	<b>54</b>
<b>4.3. Delegação Contratual.....</b>	<b>54</b>
<b>4.3.1. Disposições Gerais do Contrato .....</b>	<b>57</b>
<b>4.3.2. Melhoria do Desempenho dos Serviços Públicos.....</b>	<b>61</b>
<b>4.3.3. Recursos Humanos.....</b>	<b>62</b>
<b>4.3.4. Recursos Financeiros .....</b>	<b>64</b>
<b>4.3.5. Recursos Patrimoniais .....</b>	<b>65</b>
<b>4.3.6. Avaliação e Acompanhamento da execução contratual.....</b>	<b>66</b>
<b>4.3.7. Exemplos Práticos .....</b>	<b>67</b>
<b>4.3.7.1. Directores dos Agrupamentos/Escolas .....</b>	<b>68</b>
<b>4.3.7.2. Federação de Pais.....</b>	<b>71</b>
<b>4.3.7.3. Município de Matosinhos: Vereador da Educação .....</b>	<b>71</b>
<b>4.3.7.4. Análise Swot.....</b>	<b>73</b>
<b>4.3.7.5. Subdelegação de Competências.....</b>	<b>75</b>
<b>5. Análise Crítica .....</b>	<b>77</b>
<b>6. Perspetivas Futuras.....</b>	<b>85</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>88</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>92</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>97</b>
<b>Anexo I – Contrato de Delegação de Competências do Município de Águeda – Matriz de Competências.....</b>	<b>97</b>

## **Abreviaturas/Siglas**

**CRP** – Constituição da República Portuguesa

**CPA** – Código de Procedimento Administrativo

**CCP** – Código dos Contratos Públicos

**DC** – Delegação de Competências

**CMM** – Câmara Municipal de Matosinhos

**ME** – Ministério da Educação

## **Resumo**

A Constituição da República Portuguesa impõe que a organização do Estado respeite os princípios da subsidiariedade e da descentralização da Administração Pública. As designadas Teses de Federalismo Financeiro apontam este caminho, como garantia da eficiência de recursos, de maior escrutínio político e de respostas mais eficazes para cumprir as funções estatais

O Novo Regime jurídico das Autarquias Locais de 2013 prevê um novo instrumento legal com o objetivo de aprofundar a descentralização, através da delegação de competências do Estado Central nos Municípios e Entidades intermunicipais. O Decreto-lei 30/2015, de 12 de Fevereiro estabelece o regime jurídico desse processo, consagrando as matérias que podem ser objeto de delegação, nomeadamente, numa das funções sociais do Estado: a Educação.

Desde os anos 90, a área da educação tem sido objeto de legislação de pendor descentralizador a favor dos Municípios. A proximidade com as populações e as políticas locais dirigidas à criação e manutenção de instrumentos sociais proporcionaram este movimento. Aprofundado, na última década, desde logo com gestão escolar primária até às transferências de competências para as Autarquias Locais.

A delegação de competências nos Municípios pode, em teoria, cumprir o princípio da subsidiariedade e ser um bom instrumento de descentralização. Contudo, encontra resistências e, choca mesmo, com outras políticas de sinal distinto que têm caracterizado a política governamental.

A presente dissertação procura, de um ponto de vista teórico e prático, avaliar a forma, o objeto, as dimensões e os objetivos deste novo mecanismo legal. No fundo, queremos entender se o processo de delegação de competências conduz a uma verdadeira descentralização e ao cumprimento dos requisitos do princípio da subsidiariedade. Alicerçada no cumprimento do princípio da subsidiariedade, como fundamento do aumento das competências dos Municípios nas áreas mais importantes para vida das suas populações, como entidade pública mais próxima dos cidadãos. E assim, continuar a ser uma aposta para futuro. Ou, pelo contrário, sendo um processo piloto, deve servir apenas como experiência para uma outra solução descentralizadora na área da Educação em Portugal.

Palavras-Chave: **Descentralização, Subsidiariedade, Municípios, Educação, Eficiência;**

## **Abstract**

The Constitution of the Portuguese Republic requires that the State organisation respect the principles of subsidiarity and decentralisation of the Public Administration. These principles are recommended by the “Financial Federalism” theses as a guarantee for resources efficiency, greater political scrutiny and more effective responses from the State.

The Local Authorities’ New Legal System enacted in 2013 foresees a new legal instrument with the objective of developing the decentralisation process, through the delegation of the Central State’s powers to Municipalities and Inter-municipal Entities. The Decree Law no. 30/2015, of 12th February 2015, defines the legal regime of this process, stating the areas that can be delegated, namely, one of the State’s social functions: Education.

Since the 1990s, Education has been the subject of decentralising legislations in favour of municipalities. This trend was facilitated by the proximity with both the people and the local policies, aiming at the creation and preservation of social instruments, from primary school management to transference of vital competences to Local Authorities.

The delegation of powers to municipalities can, in theory, respect the principle of subsidiarity and, at the same time, be a good instrument for decentralisation. However, it faces resistance and, even clashes with other types of specific policies that characterise the Government’s strategy.

From a theoretical and practical standpoint, this dissertation aims at evaluating the form, dimensions and goals of this new legal mechanism. Essentially, we want to understand whether the process of delegation of powers leads to a genuine decentralisation and complies with the requirements of the principle of subsidiarity. Based on this principle, this delegation of powers is a way of increasing municipal competencies in areas quite significant for the citizens in general, becoming a public entity close to the population. And so, remaining the key for the future of next generations. Or, on the contrary, as pilot process, it should only serve as an experience for another decentralization solution in the field of Education in Portugal.

**Keywords: Decentralization, Subsidiarity, Municipalities, Education, Efficiency;**

## **Introdução**

A descentralização é um tema cada vez mais atual, sendo objeto de discussão na opinião pública na atualidade. Além de constar dos programas partidários, tem sido uma das intenções políticas dos sucessivos governos nacionais.

O novo Regime Jurídico das Autarquias Locais estabelecido pela Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, consagrou um novo mecanismo descentralizador, concretizado na delegação de competências do Estado Central nos Municípios e nas Entidades Intermunicipais.

Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro estabeleceu-se o regime da delegação de competências naquelas duas entidades, no domínio das funções sociais do Estado: Educação, Saúde, Segurança Social e Cultura.

Por uma questão prática, embora admitimos também por gosto pessoal, escolhemos analisar a delegação de competências na área da educação.

A Educação porquê? Ao longo dos anos, esta área tem sido objeto de várias medidas descentralizadoras, em que os Municípios têm assumido um papel cada vez mais importante e decisor. Assim foi com a gestão do ensino pré-escolar. Posteriormente, do ensino primário. E mais recentemente, com a gestão das atividades extracurriculares.

Mas também por uma razão prática. Em 2015, após a entrada em vigor do regime jurídico, foram celebrados 15 contratos interadministrativos entre a Presidência do Conselho de Ministros, o Ministério da Educação e os Municípios escolhidos para um projeto-piloto de delegação de competências na área da educação. O que permite ir além da análise teórica do processo. Também ele realizado de uma forma diferente, através de uma delegação contratual, o que inova na forma descentralizadora.

O objetivo da presente dissertação é saber se o processo de delegação permite ou alcança uma verdadeira descentralização nos Municípios. Por um lado, pela forma distinta como foi realizado, por outro, vamos perceber, que entra em conflito com uma das formas de desconcentração administrativa. E, naturalmente, averiguar se os objetivos contratuais estão a ser alcançados.

Para tal, analisaremos também o princípio concretizador da descentralização, o princípio da subsidiariedade, segundo o qual, as competências devem ser exercidas pela

entidade que está mais próxima dos cidadãos, se forem respeitados critérios de eficiência. Ora este é um ponto de grande importância.

A legislação criada durante e após o Plano de Assistência Financeira a que Portugal foi sujeito entre 2011 e 2014, tem consagrados critérios de eficiência e eficácia na gestão de recursos e de resultados.

Os diplomas legais objeto do nosso estudo consagram esses critérios, pelo que é de grande utilidade analisar a matéria sob o ponto de vista das teorias do Federalismo Financeiro. Estas procuram soluções descentralizadoras e eficientes na organização interna dos Estados.

O nosso trabalho iniciar-se-á com a análise do Princípio da Descentralização e da Subsidiariedade, salientando as consagrações constitucionais e, relativamente ao último a importância da sua regulação na Carta Europeia da Autonomia Local.

Num segundo momento, caberá analisar a delegação de competências de uma forma teórica, seguindo para o enquadramento legal, nomeadamente, com o exame das disposições constantes do Regime jurídico das Autarquias Locais.

Também as teorias do Federalismo Financeiro merecem a nossa atenção, cuja análise incidirá nos conceitos chave do presente trabalho.

De seguida, um olhar para o Regime Jurídico da Delegação de Competências nos Municípios e Entidades Intermunicipais. Nesta senda, faremos uma análise intercalada do diploma legal com os contratos interadministrativos e, especificamente, das diversas componentes contratuais e das competências atribuídas ao ente local.

Para atingir o objetivo a que nos propomos, far-se-á referência à execução contratual levado a cabo pelo Município de Matosinhos. Uma vez que, de todos os Municípios contactados, foi o único a disponibilizar o relatório referente ao primeiro ano de exercício contratual. De seguida, uma nota sobre a forma de delegação realizada pelo Município da Batalha.

Terminaremos, com uma análise crítica do tema, ou seja, pretendemos saber se o mecanismo legal de delegação concretiza uma verdadeira descentralização, cumprindo o princípio da subsidiariedade. E quais são as perspectivas futuras nesta matéria.

## **1. Descentralização**

Na primeira parte deste trabalho, analisaremos os princípios subjacentes à delegação de competências nos Municípios, nomeadamente, o princípio da Descentralização e o Princípio da Subsidiariedade.

Quanto ao primeiro, cabe distingui-lo de duas figuras distintas: da centralização e a da desconcentração. Ainda, faremos referência à relação de tutela existente entre o Estado Central e a Administração Autónoma.

Quanto à subsidiariedade, faremos a distinção das duas vertentes do conceito e as suas implicações práticas. Nesta senda, um olhar para a Carta Europeia da Autonomia Local, primeiro instrumento legal que consagrou o princípio da subsidiariedade, como princípio vigente na ordem jurídica dos Estados aderentes e como critério de repartição de competências na entre o Estado Central e as Autarquias Locais.

Em cada um destes capítulos, far-se-á referência às normas constitucionais que regem as matérias e a relação entre os dois princípios retores do tema a que nos propomos analisar.

### **1.1. Princípio da Descentralização**

A matéria objeto do nosso estudo é uma medida que tem como objetivo aprofundar a descentralização de funções do Estado Central nas Autarquias Locais, neste caso, nos Municípios e comunidades intermunicipais. Mostra-se pertinente tecer algumas considerações sobre o fenómeno da descentralização e respetivas características.

A forma de organização administrativa do Estado pode obedecer a dois princípios diametralmente opostos, o Princípio da Centralização e o da Descentralização. Ensina DIOGO FREITAS DO AMARAL<sup>2</sup> que os dois princípios devem ser definidos sob dois planos distintos, o plano jurídico e o plano político-administrativo. No plano jurídico *“diz-se centralizado o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado.”* Já descentralizado é o sistema em quem a função

---

<sup>2</sup> FREITAS DO AMARAL, DIOGO - *Curso de Direito Administrativo*. 3ª edição. volume I. Coimbra: Almedina, 2006 PP 873 - 875

administrativa está confiada não apenas ao Estado, mas a outras pessoas coletivas estaduais.

No plano político-administrativo, há centralização “*quando os órgãos das Autarquias Locais sejam livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando devam obediência ou partido único, ou quando se encontre sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa*”.

Quanto à descentralização em sentido político-administrativo, podemos afirmar que existe: “*quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando a lei os considera independente da órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra restritas ao controle da legalidade.*”

Através destes conceitos, podemos constatar que no plano jurídico, o sistema português é um sistema descentralizado. E que no plano político-administrativo, Portugal tem um sistema a caminhar para a descentralização, embora tradicionalmente, existam áreas cuja competência é exclusiva da administração central.

Quanto ao tipo de descentralização em presença, trata-se de uma descentralização territorial, em virtude das Autarquias Locais estarem definidas e limitadas numa base territorial e de fins múltiplos, pela diversidade de competências e finalidades existentes na esfera jurídica das A.L.

Mas existe na doutrina uma diferente perspectiva de análise do princípio. À modalidade político-administrativa<sup>3</sup> opõe-se a Descentralização Administrativa.

Na senda do pensamento de MELO ALEXANDRINO, apoiado também por GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA<sup>4</sup>, deve ser realizada uma distinção no conceito, entre um *conceito estrito* e um *conceito impróprio de descentralização*.

Numa visão estrita, a descentralização implica a separação de alguns sectores da administração central e a sua gestão a entidades públicas autónomas, possuidoras de personalidade jurídica e *interesses coletivos próprios*<sup>5</sup>. Já num sentido impróprio, a

---

<sup>3</sup> Modalidade seguida por PAULO OTERO e FREITAS DO AMARAL. Por oposição a José de Melo Alexandrino.

<sup>4</sup> MELO ALEXANDRINO, JOSÉ DE – *Direito das Autarquias Locais – Tratado de Direito Administrativo* – Vol. IV PP 97-100

<sup>5</sup> GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA – *Constituição da República Portuguesa Anotada* – volume I, p. 234.

descentralização compreende “*todas as formas de transferência de poderes estaduais para outras entidades jurídicas públicas com ou sem base pessoal, com ou sem interesses próprios, incluindo as criadas sobretudo pelo Estado para melhor desempenho das suas tarefas, como é o caso dos institutos públicos e das empresas públicas*”.

A análise que nos propomos realizar, prende-se com o conceito estrito de descentralização.

Assume grande importância uma referência à Lei Fundamental. A CRP define, no artigo 6.º nº1, Portugal como um Estado unitário<sup>6</sup>, que respeita na sua organização os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização da administração pública.

O Princípio da Subsidiariedade será analisado adiante, pelo que, não avançaremos com uma definição. O princípio da autonomia das autarquias locais refere-se à atribuição de poderes próprios às A. L., cuja existência pressupõe autonomia para o exercício dos mesmos.<sup>7</sup> A independência das A. L. é uma das consagrações do princípio da descentralização democrática da administração pública, impondo que a organização administrativa seja constituída por diferentes pessoas coletivas distintas do Estado.

O artigo 267.º da CRP estabelece que a estrutura da Administração Pública deverá ser organizada segundo os princípios da descentralização e da desconcentração. JORGE MIRANDA indica duas formas de utilização do conceito de descentralização à luz do texto constitucional: uma mais restrita, em que o conceito é limitado à administração autónoma, na modalidade de descentralização territorial. Citando o autor: é “*justificado o uso do conceito em correspondência com pessoas colectivas públicas que prosseguem atribuições pertencentes de raiz ao grupo que compõe o seu substrato*”<sup>8</sup> em que o Estado tem apenas uma mera tutela de legalidade.

Num sentido amplo de descentralização são consideradas todas as situações de entidades com personalidade jurídica que prosseguem fins públicos através do mecanismo da devolução de poderes. Neste sentido, o Estado cria pessoas coletivas para

---

<sup>6</sup> O Estado Português é unitário. Nas palavras do Professor Jorge Miranda: “*Existe um único ordenamento jurídico português, uma única soberania, um único poder constituinte, e os poderes constituídos de que usufruem as regiões autónomas, as autarquias locais e as demais entidades públicas, são-no por força da Constituição ou de lei, derivadamente*” – “*Constituição Portuguesa Anotada - Tomo I*” – JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, Coimbra Editora 2007 P. 77

<sup>7</sup> JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS (op. cit.) P.79

<sup>8</sup> JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, (op. cit.) P.79 P.584

a prossecução de determinados fins. Contudo, exerce sobre estas entidades poderes de tutela e superintendência.

A Constituição determina que o legislador deve emitir normas que cumpram o caminho de descentralização e desconcentração, imposto pela lei fundamental. Porém, a mesma torna impossível o retorno a um caminho recentralizador e reconcentrado. Sob pena de inconstitucionalidade das leis que tenham esse cariz.

Nota, ainda, para o princípio da desconcentração.

Alguns autores, defendem que o processo de delegação de competências nos Municípios não é um verdadeiro processo de descentralização, no sentido acima descrito, mas sim um processo de desconcentração.

Distinto da descentralização, a desconcentração, segundo MARCELO REBELO DE SOUSA é “*a repartição de competências decisórias entre diversos órgãos de uma pessoa colectiva*”. Por oposição, à concentração, em que todas as competências decisórias estão centradas no superior hierárquico mais elevado da Administração Pública<sup>9</sup>.

A descentralização e a desconcentração, não se confundem. A primeira refere-se à divisão de competências entre pessoas coletivas distintas. Já na segunda, a repartição de funções concretiza-se dentro da mesma pessoa coletiva.

No entanto, pode existir uma descentralização com desconcentração, “*(vários entes administrativos, cada um deles com repartição de competências entre superior e subalterno)*”<sup>10</sup>, não estamos perante esta realidade no caso em estudo.

### **1.1.1. Relacionamento entre o Estado Central e as Autarquias Locais**

Com as atribuições administrativas repartidas entre diversas entidades públicas deve ser referido o modelo de controlo exercido por parte do Estado Central.

Na senda do ensinamento de MARCELO REBELO DE SOUSA podemos referir o *critério do grau de distanciamento entre o ente descentralizado e o Estado-*

---

<sup>9</sup> REBELO DE SOUSA, MARCELO - *Lições de Direito Administrativo* – volume I. Lisboa: LEX, 1999 P. 235

<sup>10</sup> Idem

*Administração*<sup>11</sup>. À luz deste distinguem-se três tipos de descentralização: descentralização circunscrita por poder de direção, a descentralização subordinada a poder de superintendência e a descentralização com poder de tutela. Os três tipos são próprios de cada uma das Administrações: o primeiro próprio da Administração Direta, o segundo da Administração Indireta e o terceiro da Administração Autônoma do Estado.

As autarquias Locais pertencem à Administração Autônoma do Estado, definida por VITAL MOREIRA, nestes termos: “*Administração autônoma consiste na administração de interesses públicos, próprios de certas coletividades ou agrupamentos infra-estaduais (de natureza territorial profissional ou outra), por meio de corporações de direito público ou outras formas de organização representativa, dotadas de poderes administrativos, que exercem sob responsabilidade própria, sem sujeição a um poder de direção ou de superintendência do Estado nem a formas de tutela de mérito.*”<sup>12</sup>

As autarquias locais pertencem à Administração Autônoma territorial e estão sujeitas a poder de tutela do Estado Central. Contudo, possuem autonomia administrativa e financeira, o que as distingue dos organismos da administração central que não detêm estas características e estão sujeitas a poderes de direção e superintendência.

### **1.1.2. Tutela Administrativa**

A tutela administrativa consiste na intervenção de uma pessoa coletiva pública, em regra, o Estado Central, na gestão de outra, no nosso caso, dos Municípios.

A tutela administrativa pode ser definida, como “*o conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva pública, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação*”.<sup>13</sup>

A tutela pode ter dois fins: de legalidade, quando visa saber se os entes públicos têm atuado no cumprimento da lei, dentro das suas competências e respeitando o processo

---

<sup>11</sup> REBELO DE SOUSA, MARCELO – (op. cit) Pp. 235

<sup>12</sup> MOREIRA, VITAL – *Administração Autônoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997 P.251

<sup>13</sup> FREITAS DO AMARAL, DIOGO (op. cit.) Pp 880

administrativo; ou de mérito, quando visa aferir se a atuação do ente, se pauta pela boa administração.<sup>14 15</sup>

Já quanto ao conteúdo, o poder de tutela tem cinco faculdades: integrativa, inspetiva, sancionatória, revogatória e substitutiva.

A faculdade integrativa consiste no poder de aprovar ou autorizar atos do ente tutelado. Esta faculdade desdobra-se em dois elementos: a autorização e a aprovação. Na primeira, também designada tutela integrativa *a priori*, o ente não pode praticar o ato, sem a permissão da entidade tutelar. Se o ente praticar o ato sem a devida autorização, este padece de uma condição de validade, que gera a invalidade do ato. A segunda, pode designar-se por tutela integrativa *à posteriori*, o ente tutelado pratica o ato antes da aprovação, mas não pode executá-lo sem a aprovação da tutela. Se não for aprovado e o ato praticado, este padece de um vício de eficácia, o que gera a sua ineficácia.

A faculdade inspetiva designa o poder de fiscalização do ente tutelar relativamente à organização, funcionamento e atuação do ente tutelado. Concretiza-se através da análise das contas, documentos e serviços, ou seja, de toda a atividade da entidade tutelada, quer dos atos internos, quer dos externos.

Diretamente relacionada com aquela faculdade, deve ser referida a faculdade sancionatória. No decorrer do poder de fiscalização podem ser detetadas irregularidades cometidas pelos órgãos ou agentes na sua atividade. A faculdade sancionatória é o poder de aplicar sanções aos entes tutelados, em virtude dos desvios às normas legais no decorrer do exercício da sua atividade.

Já a faculdade revogatória consiste no poder de revogar atos administrativos da entidade tutelada.

Por último, a faculdade substitutiva, que consiste no poder do ente tutelar praticar os atos em substituição da entidade tutelada. Em regra, esta atuação acontece devido à omissão de exercício da tutela, que não pratica os atos legalmente obrigatórios da sua competência, levando a tutela a praticar “*em vez dele e por conta dele*”.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> REBELO DE SOUSA, MARCELO – (op. cit) Pp. 230

<sup>15</sup> No ensinamento do Professor FREITAS DO AMARAL: a tutela de mérito visa: “*indagar se a decisão, independentemente de ser legal ou não, é uma decisão conveniente ou inconveniente, oportuna ou inoportuna, correcta ou incorrecta do ponto de vista administrativo, técnico, financeiro, etc.*” in FREITAS DO AMARAL, DIOGO - (op. cit.). Pp 883

<sup>16</sup> FREITAS DO AMARAL, DIOGO – (op. cit) P. 887

As faculdades revogatória e sancionatória têm natureza excepcional na tutela administrativa.

### **1.1.3. (continuação) - Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais**

A tutela administrativa sobre as A.L. é exercida pelo Governo. E consiste numa tutela de legalidade, nos termos do nº1 do artigo 242.º da CRP. A tutela centra-se apenas nas das faculdades inspetiva e integrativa.

A Lei n.º 27/96, de 01 de Agosto, designada Lei da Tutela Administrativa, estabelece o regime jurídico da tutela e concretiza o preceito constitucional.

No artigo 2.º da citada lei é definido o objeto da tutela administrativa. *“Consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas”*.

A faculdade inspetiva encontra-se regulada nos artigos 3.º a 6.º. É exercida através da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias.

A inspeção consiste na verificação da conformidade dos atos e contratos dos órgãos e serviços com as normas legais aplicáveis.

Já o inquérito consiste na verificação da legalidade dos atos e contratos celebrados pela entidade tutelada, resultante de uma denúncia apresentada após uma inspeção ou por terceiros.

Por fim, a sindicância consiste numa indagação aos serviços, quando existam sérios indícios de ilegalidades cometidas pelos órgãos ou serviços que, pelo seu volume e gravidade, não devam ser averiguados no âmbito de inquérito.

Se no âmbito da referida faculdade forem detetadas ilegalidades por ação ou omissão, a lei indica as possíveis sanções aplicáveis e o procedimento a seguir nos artigos 7.º a 15.º. As sanções podem consistir na perda de mandado dos eleitos ou na dissolução dos órgãos autárquicos, conforme o tipo ilegalidade em causa.

No entanto, não se confunda as sanções aplicáveis em caso de ilegalidades com a faculdade sancionatória. A administração central não tem poder sancionatório sobre as A.L. Trata-se de uma competência exclusiva dos Tribunais Administrativos e apenas a

estas entidades cabe a aplicação de sanções, nos termos do artigo 11.º nº1 da lei da Tutela Administrativa.

De salientar ainda, a existência de divergências doutrinárias relativamente à existência ou não de tutela em matéria de urbanismo. A questão coloca-se quando as A.L. não respeitam as normas urbanistas e a administração central manda demolir ou embargar as obras permitidas pelos Municípios. O Supremo Tribunal Administrativo defende que nestes casos não existe poder de tutela, mas sim competências autónomas do governo<sup>17</sup>. Pelo contrário, pode ser considerado uma intervenção tutelar<sup>18</sup>.

#### **1.1.4. Vantagens e Desvantagens da Descentralização**

No seguimento do pensamento de FREITAS DO AMARAL<sup>19</sup>, podemos elencar as vantagens de um sistema descentralizado como garantia da liberdade local, como limitação ao poder político e ao abuso do poder central. O sistema proporciona uma maior participação dos cidadãos na vida pública, uma aproximação do poder decisório às populações sob a qual tem jurisdição e proporciona vantagens através de soluções mais eficazes.

Contudo, numa análise económica e financeira, a descentralização acarreta diversos efeitos negativos. A despesa pública nem sempre desce, muitas vezes, pelo contrário, os gastos aumentam e agrava-se o chamado “Mostro da Gordura do Estado”. Os entes locais costumam utilizar diversos artifícios para desviar os financiamentos específicos para outro tipo de gastos. Este desvio designa-se ilusão fiscal e coloca em causa a eficiência e o rigor orçamentais. Acresce, o fato da descentralização conduzir a uma excessiva dependência financeira dos entes locais face ao Estado Central.

Na mesma linha de desvantagens são identificados três problemas pelas designadas Teses de Federalismo Financeiro<sup>20</sup>: as externalidades espaciais, situação que ocorre quando os custos ou benefícios sejam sentidos pelos não residentes da circunscrição territorial em causa; as economias de escala, quando por razões de

---

<sup>17</sup> Acs.do Supremo Tribunal Administrativo de 27 de Novembro de 1990

<sup>18</sup> CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ANTÓNIO – *Direito das Autarquias Locais*. 2ª Edição. Coimbra Editora, 2013. P. 240

<sup>19</sup> FREITAS DO AMARAL, DIOGO – (op. cit) P. 876

<sup>20</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ - “*Teoria do Federalismo Financeiro*” - Almedina. 2013. P. 53

eficiência é mais vantajoso o exercício das competências pelo ente superior ao local, para que os benefícios superem os custos, em matérias que sejam comuns a todos os entes;<sup>21</sup> e ainda, os custos administrativos e de cumprimento, que são menores quando a administração é mais centralizada.

## **1.2. Princípio da Subsidiariedade**

A defesa de uma organização administrativa mais descentralizada teve um grande impulso, com a transposição do princípio da subsidiariedade para o pensamento jurídico-político e a sua conseqüente consagração legal.

O estudo do conceito de subsidiariedade, a par da análise das normas constitucionais e de direito internacional que a regem permitiram encontrar o fundamento para a alocação de competências aos níveis locais de decisão. Objetivo a que nos propomos concretizar de seguida.

### **1.2.1. Noção e Consagração Constitucional**

O Princípio da subsidiariedade pode ser definido, primeiramente, como uma limitação das competências de uma entidade superior, se for possível o seu exercício por entidades inferiores. Utilizamos esta terminologia face às duas vertentes que o princípio comporta: uma vertente interna e outra externa.

Primeiramente, impõe-se uma pequena resenha histórica. Existem alguns indícios da ideia de subsidiariedade no pensamento aristotélico, tomista e mais tarde, no pensamento liberal<sup>22</sup>. Contudo, foi com a Encíclica *Quadragesimo Anno* de 15 de Maio de 1931, que a subsidiariedade se “*tornou um corolário de organização social das comunidades humanas*”, por influência da doutrina social da igreja<sup>23</sup>. A encíclica teve

---

<sup>21</sup> Podem ser referidas as Comunidades Intermunicipais e as Grandes Áreas Metropolitanas, como exemplos de entidades de nível superior. E em matérias comuns, designadamente, os transportes, o fornecimento de água ou o tratamento de resíduos sólidos urbanos.

<sup>22</sup> FAUSTO DE QUADROS, CANUTO – *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o tratado da União Europeia*. Coimbra 1995, Pp. 12 e seg.

<sup>23</sup> MORAIS, CARLOS BLANCO DE - “*A Dimensão Interna do Princípio da Subsidiariedade*”, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 58, Volume II, Lisboa, Julho, P. 780

influência no pensamento alemão do pós-guerra e levou mais tarde à consagração deste princípio nos Tratados da União Europeia<sup>24 25</sup> e na Carta Europeia da Autonomia Local de 1988. Esta última consagração, marcará decisivamente a importância e o peso do princípio no ordenamento jurídico nacional e europeu.

O princípio da subsidiariedade teve consagração no Tratado de Maastricht de 1992 no artigo 3.º B (atualmente o artigo 5.º nº3 do Tratado de Lisboa), “*como medida de valor da subsidiariedade como critério reitor do exercício de competências concorrentes entre os entes comunitários e os Estados-membros*”<sup>26</sup>.

A previsão do princípio no Tratado da União implicou uma revisão constitucional para adaptar a Lei Fundamental à nova legislação europeia, acrescentando o nº6 ao artigo 7.º.

A vertente consagrada no artigo 7.º é a vertente externa do Princípio da Subsidiariedade, modeladora das relações entre o Estado Português e a União Europeia. A norma promove a repartição das competências entre Portugal e a U.E.

Não é, contudo, esta a vertente objeto da nossa análise.

### **1.2.2. Vertente Interna do Princípio da Subsidiariedade**

Face às novas normas europeias e nacionais, a ordem jurídica portuguesa consagrou a vertente externa do princípio da subsidiariedade. Nos anos seguintes, as alterações legislativas provocaram uma discussão doutrinária sobre a possibilidade da existência de uma vertente interna do princípio, como critério repartição de competências entre o Estado e as Autarquias Locais.

Para FAUSTO DE QUADROS, só tinha sentido a subsidiariedade nas relações entre os estados membros e a União Europeia, se as relações entre o Estado e as autarquias se pautassem pelos princípios da descentralização e da subsidiariedade<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Tratado de Maastricht – assinado a 7 de Fevereiro de 1992, entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993.

<sup>25</sup> Consta que Portugal foi um dos defensores da introdução do critério da subsidiariedade nas relações de competência entre a União Europeia e os Estados Membros in MORAIS, CARLOS BLANCO DE, (op. cit.). P 784

<sup>26</sup> Cfr. Morais, Carlos Blanco de, (op. cit.). Pp 784

<sup>27</sup> Cfr. FAUSTO DE QUADROS, CANUTO, (op. cit.). Pp.78

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA defenderam que o princípio da subsidiariedade “*tem sentido útil, quando articulado com os princípios da descentralização autárquica no sistema de repartição de poderes entre o Estado e as Coletividades menores*”<sup>28</sup>.

Entre 1992 e 1997, a doutrina debateu-se com esta questão. Porém com revisão constitucional de 1997, a querela ficou resolvida com a alteração do nº1 do artigo 6.º da Constituição.

Pela sua importância para o objeto do nosso estudo, torna-se pertinente transcrever a norma citada:

*“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.”*<sup>29</sup>

O preceito consagra a vertente interna do princípio como critério da repartição de competências administrativas entre o Estado Central e as Autarquias Locais. As competências devem ser exercidas pelo ente que está mais próximo dos cidadãos, se, com a atribuição forem garantidos os critérios de eficiência e economia, após a análise da capacidade do ente e a dimensão da tarefa. A norma em análise impõe que o princípio incida sobre toda a organização e funcionamento do Estado.

A subsidiariedade, no sentido explanado, encontra-se diretamente ligada à separação vertical de poderes. E como incide sobre toda a organização e funcionamento do Estado, consiste no seguinte: se a tarefa administrativa pode ser exercida, de forma mais eficiente, pelas Freguesias, não deve ser confiada aos Municípios. Se puderem ser executadas pelo Município, não devem ser confiados ao Estado<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. MORAIS, CARLOS BLANCO DE, (op. cit.). Pp 789 citação

<sup>29</sup> Redação da página digital do parlamento disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art6>

<sup>30</sup> Cfr, CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ANTÓNIO, (op. cit.). Pp.80

### 1.2.3. Relação entre o Princípio da Subsidiariedade e o Princípio da Descentralização

O princípio da subsidiariedade opõe-se a um sistema centralizado, porque o seu conceito baseia-se na repartição de poderes entre entidades distintas e em diferentes níveis, apesar de convergirem para a concretização dos mesmos objetivos/fins.

Neste sentido, existe uma grande compatibilidade da subsidiariedade com um sistema descentralizado. Quando maior for o grau de descentralização, com um conjunto maior de atribuições e poderes dos entes autónomos, maior é a possibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade.<sup>31</sup>

VITAL MOREIRA rejeita uma ligação direta e necessária entre o princípio da subsidiariedade e o princípio da descentralização<sup>32</sup>. Num sentido oposto, MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS considera difícil a existência de subsidiariedade sem descentralização, apesar de admitir o inverso.<sup>33</sup>

Apenas, no caso de a descentralização permitir que um dos entes envolvidos tenha sobre o outro tutela de tipo revogatória, sancionatória ou substitutiva será incompatível com o princípio da subsidiariedade. Uma vez que, nestes casos, o ente superior pode alterar a decisão do ente inferior. O mesmo sucede se existir entre órgãos ou agentes uma relação de superintendência, na medida em que, não há um exercício autónomo e independente da competência.

MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS defende um princípio da “subsidiariedade administrativa” com previsão no nº1 do artigo 6.º da CRP e derivado da vertente interna do princípio. E para a sua aplicação, torna-se necessária a existência de descentralização territorial.

Nota, para a importância do texto constitucional, na medida em que, a subsidiariedade pode funcionar como critério de distribuição vertical de competências entre o Estado e os outros entes territoriais, dependendo da forma como a constituição disponha sobre as atribuições e competências dos entes.

---

<sup>31</sup> OLIVEIRA, MARGARIDA SALEMA D'. *O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*, Coimbra Editora, 2003 P. 460

<sup>32</sup> MOREIRA, VITAL. (op cit.) 1997 - P. 251

<sup>33</sup> OLIVEIRA MARTINS, MARGARIDA SALEMA D'. (op. cit) PP. 460-461

No caso português, a CRP procede à repartição de competências entre o Estado Central e as Regiões Autónomas, o que afasta a aplicação da subsidiariedade administrativa. Contudo, o mesmo não sucede relativamente às autarquias locais, onde o princípio tem claramente aplicação e cabimento.

Recorrendo ao precioso ensinamento de MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, a subsidiariedade administrativa pode ser definida “*como a regra segundo a qual o exercício de responsabilidades incumbe às autoridades mais próximas dos cidadãos, a menos que a amplitude e a natureza da tarefa bem como as exigências de eficácia e autonomia imponham a respectiva atribuição a uma outra autoridade*”<sup>34</sup>.

A definição será muito importante na análise crítica da delegação contratual de competências nos Municípios para entendermos se os requisitos do princípio são cumpridos, através do processo em estudo.

### **1.3. Carta Europeia da Autonomia Local**

A Carta Europeia da Autonomia Local consagrou pela primeira vez o princípio da subsidiariedade como critério fundamental na repartição de competências entre o Estado Central e as Autarquias Locais. Mas também por prever outros direitos, de suma importância para a independência e autonomias dos entes locais. Aqui reside a importância da sua análise neste trabalho.

O presente capítulo centra-se no processo e nas razões que levaram à elaboração da Carta e, ainda, sobre os principais direitos consagrados no tratado.

#### **1.3.1. Elaboração e Causas justificativas**

A Carta Europeia da Autonomia Local foi aberta à assinatura no dia 15 de Outubro de 1985, em Estrasburgo, na XX Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa. Tendo sido anteriormente adotada pelo Conselho da Europa a 27 de Junho de 1985.

---

<sup>34</sup> OLIVEIRA MARTINS, MARGARIDA SALEMA D' - (op. cit) P. 462

Tornou-se premente a defesa da Autonomia local contra as ameaças que surgiram nas décadas finais do século passado. Não tanto ligadas à defesa do centralismo, com a famosa concepção jacobina do poder central, mas pela diversidade de serviços públicos, pelo excesso de controlo burocrático e pela tecnocracia da administração pública<sup>35</sup>.

A autonomia local estava (e continua a estar) ameaçada pelo pendor centralista na gestão das políticas económico-financeiras. Pela cada vez maior complexidade técnica da administração e necessidade de controlo de todas as despesas. Situação que leva os governos a pretender assumir a condução da maioria das funções administrativas.

Assim, a ação governativa pauta-se pela “emissão” de legislação complexa e detalhada. Constituída por uma enorme caracterização administrativa e financeira, e repleta de normas de controlo e tutela.

O objetivo é “amarrar” a atuação dos entes locais, para evitar desvios orçamentais e ineficiências na gestão dos assuntos públicos. Exemplo disso são as transferências governamentais, que se encontram vinculadas a determinados fins. Portanto através destas atuações, o Estado Central pretende manter sobre o seu controlo todo o tipo de administrações.

Pelo contrário, na moderna gestão pública, as A.L representam uma forma mais eficaz de gestão das funções administrativas, face a um centralismo burocrático e ineficiente. E são garantia da democracia e da unidade do Estado.

A Carta da Autonomia Local foi ratificada por Portugal através da Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro. E produz efeitos na ordem jurídica nacional desde essa data.

### **1.3.2. Principais Direitos Consagrados**

O tratado internacional regula várias matérias cruciais para o direito local.

A carta consagra no seu artigo 3.º o Princípio da Autonomia Local, corolário da independência e razão de existência das Autarquias Locais.

---

<sup>35</sup> Cfr. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ANTÓNIO - (op. cit.). Pp.108

O nº1 do artigo 3.º dispõe:” *entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.*”<sup>36</sup>

A formulação do conceito implica alguns reparos. A autonomia local não é apenas o direito das autarquias locais regularam e gerirem assuntos públicos. Só a literalidade da lei, através de uma mera indicação das suas funções estaria concretizada a autonomia local. Necessário, para além da previsão legal, é a capacidade efetiva do exercício das competências municipais, através de meios adequados e eficientes, respeitando o princípio de efetividade<sup>37</sup>.

A expressão “*sob a sua responsabilidade*” indica que a atuação das autarquias locais é independente e não está sujeita a qualquer direção ou superintendência do Estado Central, nem são uma dependência deste. A atuação é sempre no interesse das populações.

Muito importante para a matéria que estamos a analisar é o artigo 4.º da Carta, que regula o âmbito da autonomia local. Especialmente, o nº 3 que consagrou pela primeira vez, o princípio da subsidiariedade como critério de repartição de competências entre as AL e o Estado Central.

Assim, torna-se indispensável a sua transcrição: “*Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia*”.

Em regra, devem ser os entes públicos que estão mais próximos dos cidadãos a exercer as funções administrativas. Desde, de que, sejam respeitados critérios de eficiência e economia. Quando se pretenda atribuir determinadas competências, deve ser dada primazia às autarquias locais, exceto se estiver em causa a “*boa administração*”.

Se o princípio de base é o exercício das funções no interesse das populações, conforme já analisámos, não devem ser atribuídas aos Municípios tarefas que não sejam, pela sua natureza, demasiado amplas ou onerosas para o ente. Pois colocará em causa a

---

<sup>36</sup> Redação da Resolução da AR n.º 28/90, de 23 de Outubro, disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2279&tabela=leis&ficha=1&pagina=1](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2279&tabela=leis&ficha=1&pagina=1)

<sup>37</sup> Cfr, CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ANTÓNIO - (op. cit.). Pp.113 nota de rodapé

eficiência e a boa gestão dos assuntos públicos. Nesses casos, a tarefa deve ser incumbida ao Estado Central.

Conforme será explanado infra, o regime de delegação de competências nos Municípios obedece a vários princípios, entre os quais o princípio da eficiência e da eficácia. Podemos mesmo afirmar, que se tratam de dois brocados estruturantes de toda a legislação.

Nota ainda, para a forma de determinação das atribuições dos Municípios. O nº4 do artigo 4.º da Carta estatui que o as competências devem ser plenas e exclusivas e sem limitações impostas por outras autoridades.

De salientar ainda, as normas relativas às finanças locais e à tutela administrativa.

Relativamente à primeira matéria, encontra regulação no artigo 9.º. O nº1 implica que as A.L. tenham direito a recursos próprios suficientes, e sem nenhuma imposição sobre o seu uso. Os recursos devem ser suficientes para o cumprimento das tarefas atribuídas às A.L., como concretização do princípio de proporcionalidade entre os recursos e as competências atribuídas, conforme o nº2 da norma.

O nº3 do citado preceito determina que os recursos financeiros das Autarquias devem provir de rendimentos e impostos locais, com possibilidade do ente fixar a taxa dentro de determinados limites legais. Os sistemas financeiros das A.L. devem ser adequados e diversificados para que consigam acompanhar a evolução real do custo das suas tarefas, nos termos do nº 4. A Carta prevê, ainda, normas relativas à proteção das A.L. financeiramente mais fracas, que devem ser auxiliadas pelo Estado Central, sem redução das suas responsabilidades.

Por fim, a tutela administrativa encontra-se regulada no artigo 8.º A tutela tem de obedecer às formas e casos previstos na Constituição e na lei ordinária. E o seu fim reside na garantia do respeito pelo princípio da legalidade, previsão que vai ao encontro do regime que analisámos anteriormente.

A tutela deve ser exercida com respeito pelo princípio da proporcionalidade entre o âmbito da intervenção da autoridade tutelar e a importância dos interesses que pretende prosseguir (nº3).

Um último apontamento relativo à querela doutrinária que existiu entre a entrada em vigor do Tratado de Maastricht na ordem jurídica portuguesa e a revisão constitucional de 1997.

Conforme analisámos anteriormente, a dúvida a partir de 92, centrava-se na defesa de uma vertente interna da subsidiariedade, como critério de repartição de competências entre o Estado Central e as administrações autónomas. Contudo, é defensável que a vertente já estivesse em vigor na ordem jurídica portuguesa desde a ratificação da Carta Europeia em 1990.

O artigo 8.º n.º2 da CRP regula a receção de normas jurídicas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas pelos órgãos nacionais competentes. O preceito impõe que estejam preenchidos três requisitos: que a Convenção Internacional esteja regularmente ratificada pelo Estado Português, seja publicada na Publicação Oficial e que Portugal se encontre ainda vinculado à mesma.

A Carta Europeia da Autonomia Local foi ratificada por Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro. Compete ao Parlamento a ratificação conforme consta do artigo 161.º alínea i) da CRP e posteriormente deve ser assinada pelo Presidente da República e referendada pelo governo, nos termos do artigo 134.º b) e 140.º n.º1, respetivamente. A publicação no Diário da República obedece ao artigo 119.º n.º1 b).

Nestes termos, as normas constantes da Carta Europeia da Autonomia Local estão em vigor na ordem jurídica interna desde 23 de Outubro de 1990.

Portanto, o n.º3 do artigo 4.º que reconhece o princípio da subsidiariedade, como critério de divisão de competências entre a Administração Central e as Autarquias Locais já se encontrava em vigor, na ordem jurídica portuguesa, desde a ratificação da Carta Europeia da Autonomia Local. Seguimos nesta matéria, o pensamento de MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS.

## **2. Delegação de Competências nos Municípios**

O novo regime jurídico das Autarquias Locais de 2013 prevê a atribuição de competências aos Municípios através do mecanismo de delegação de competências. A segunda parte da presente dissertação procura este mecanismo e as suas características.

Para a concretização deste objetivo, em primeiro lugar, deve ser definido o conceito e explicados os dois tipos de delegação existentes com recurso ao CPA, onde estão previstas as normas que regem o regime geral da D.C.

Num segundo momento, a análise incidirá no Regime Jurídico das Autarquias Locais, especificamente nos artigos 116.º a 127.º, que estabelecem o regime jurídico da D.C. nos Municípios. O nosso estudo recairá nos princípios estruturantes da matéria, bem como, nos objetivos que a legislação pretende obter através de uma forma distinta de concretização da D.C. e das matrizes e elementos gerais aí previstos.

### **2.1. Delegação de Competências**

O cerne do objeto deste trabalho é a delegação de competências do Estado Central nos Municípios. Por uma escolha pessoal não faremos a análise das comunidades intermunicipais, embora o DL. 30/2015 de 12 de Fevereiro também permita a delegação nestas entidades.

O instituto da delegação de competências, encontra-se consagrado no Código de Procedimento Administrativo, nos artigos 44.º e seguintes.

A delegação pode ser definida como o ato pelo qual um órgão da Administração, legalmente competente para decidir uma determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratique atos administrativos sobre a mesma matéria.

O artigo 44.º n.º1 do CPA dispõe o seguinte: *"Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um ato de delegação de poderes, que outro órgão*

*ou agente da mesma pessoa coletiva ou outro órgão de diferente pessoa coletiva pratique atos administrativos sobre a mesma matéria.*”<sup>38</sup>

A definição legal implica que estejam preenchidos três requisitos<sup>39</sup>:

- a. É necessário, em primeiro lugar, a existência uma lei de habilitação, que permita, de forma clara, a faculdade do órgão ou agente delegar poderes noutra. É um imperativo constitucional, que só exista delegação de poderes, nos casos e nos termos da Constituição e da lei, conforme prevê o artigo 111.º n.º2 da CRP;
- b. O segundo requisito é a existência de dois órgãos ou de um órgão e de um agente da mesma pessoa coletiva pública, ou de dois órgãos de pessoas coletivas públicas distintas. O órgão que delega designa-se por delegante e o outro, que se torna competente, por delegado.
- c. A última exigência é a prática de um ato de delegação. Nas palavras do Professor FREITAS DO AMARAL: “*é o Ato pelo qual o delegante concretiza a delegação dos seus poderes no delegado, permitindo-lhe a prática de certos atos na matéria sobre a qual é normalmente competente*”<sup>40</sup>

O artigo 44.º do CPA prevê dois tipos de delegação: *a delegação intrasubjectiva*, quando a delegação se estabelece entre dois órgãos ou agentes da mesma pessoa coletiva e *a delegação intersubjectiva*, quando se concretiza entre órgãos (ou agentes) de pessoas coletivas distintas.<sup>41</sup>

No nosso caso de estudo, a delegação de competências estabelece-se entre o Ministério da Educação e um Município, pelo que, deve ser classificada como delegação intersubjectiva.

---

<sup>38</sup>Disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=2248A0044&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so\\_miolo=&nversao=#artigo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0044&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo)

<sup>39</sup> FREITAS DO AMARAL, DIOGO - (op. cit.). Pp. 839

<sup>40</sup> FREITAS DO AMARAL, DIOGO (op. cit.). Pp. 840

<sup>41</sup> FONTES, JOSÉ - *Curso sobre o Novo Código do Procedimento Administrativo* – Almedina. 6ª Edição 2017.

Com a reforma da legislação administrativa e posterior aprovação de um novo código, o conceito de delegação de poderes consagrado no artigo 44.º n.º1, sofreu alterações. A modificação pretendeu dar “*uma tradução normativa geral*”<sup>42</sup> à delegação intersubjetiva.

Como nota André Salgado de Matos<sup>43</sup>, nem todas as figuras qualificadas como delegação de competências entre órgãos de pessoas coletivas distintas estão abrangidas pelo alcance da definição contida naquele artigo.

O mesmo autor salienta a particularidade da delegação intersubjetiva não ser um conceito homogêneo. Abrange dois tipos de figuras distintas, por um lado, a delegação de poderes “*em órgãos de pessoas coletivas instrumentalizadas à prossecução de fins originariamente encabeçados pelas pessoas coletivas a que pertencem os delegantes*”, (e por estes tutelados) e as delegações em órgãos de pessoas coletivas pertencentes à Administração Autónoma do Estado, que prosseguem fins próprios com autonomia e independência.<sup>44</sup>

ANDRÉ SALGADO DE MATOS indica como crucial esta distinção, uma vez que, se estivermos no primeiro caso, a delegação é um *ato permissivo*, mas fundamentalmente, um *ato impositivo*. O delegado fica juridicamente obrigado a exercer a competência, devido à irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência, nos termos do artigo 34.º n.º1 do CPA. Esta situação ocorre quando existe hierarquia entre os órgãos ou agentes.<sup>45</sup>

Conforme tivemos ocasião de analisar, a tutela sobre as A.L é uma tutela de mera legalidade, que compreende apenas as faculdades inspetiva e integrativa. Ao contrário, da tutela exercida sobre pessoas coletivas sujeitas a hierarquia, onde existe poder de direção e superintendência por parte do Estado sobre aquelas.<sup>46</sup>

A delegação de competências nos Municípios não se reconduz à figura da delegação de poderes regulada na legislação administrativa, nem está sujeita ao regime nela previsto,

---

<sup>42</sup> SALGADO DE MATOS, ANDRÉ – *A Delegação de Poderes - Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo* – AAFDL 2016 P.408

<sup>43</sup> Ibidem

<sup>44</sup> ibidem

<sup>45</sup> ANDRÉ SALGADO DE MATOS refere a este propósito, que os poderes atribuídos pelo instituto de delegação de poderes, como o poder do delegante revogar atos do delegado, o poder de cessar unilateralmente a relação de delegação, a caducidade da mesma em caso de mudança do titular do órgão delegante ou delegado, só pode ser compreendida à luz da pré-existência de uma relação de subordinação entre os órgãos.

<sup>46</sup> As A.L prosseguem fins próprios com autonomia. Não estão sujeitas a diretivas, nem a ordem do Estado Central.

neste sentido, ANDRÉ SALGADO DE MATOS E ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA.

A delegação concretiza-se através da celebração de um contrato interadministrativo, o que afasta a delegação derivada de um ato administrativo, como é imposto no regime geral. O preceituado legal impõe esta condição, sob pena de nulidade.

## **2.2. Regime Jurídico das Autarquias Locais**

A Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais; aprova o estatuto das entidades intermunicipais; estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Naturalmente, a análise que pretendemos levar a cabo prende-se com a delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais, também objeto da referida lei, conforme a alínea c) do artigo 1.º.

A matéria encontra-se regulada no título IV da Lei 75/2013, em especial, no Capítulo II, nos artigos 116.º a 123.º O capítulo estabelece o regime jurídico da delegação de competências dos órgãos do Estado nos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, conforme indica o artigo 116.º.<sup>47</sup>

O Estado, as Autarquias Locais e as entidades intermunicipais devem atuar segundo os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público, da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e da intangibilidade das atribuições do Estado na prossecução das suas atribuições, conforme previsão do artigo 4.º do mesmo diploma.

E para concretizar os referidos princípios, podem nos termos legais, recorrer à delegação de competências, permitida pelo artigo 117.º.

O artigo 118.º define os objetivos deste mecanismo descentralizador, nomeadamente, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a racionalização dos recursos disponíveis.

---

<sup>47</sup> Também é regulada a delegação de competências dos Municípios nos órgãos das Freguesias.

A delegação deve ter como objeto apenas as atribuições não exclusivas do Governo e abranger todos os domínios de interesses próprios da população, como dispõe o artigo 119.º.

O artigo 120.º regula a forma de concretização da delegação de competências, realizada através da celebração de um contrato interadministrativo, sob pena de nulidade. (nº1). Adiante, analisaremos este tipo contratual e as suas consequências.

Nos termos do artigo 121.º, a negociação, celebração, execução e cessação dos contratos regem-se pelos seguintes princípios:

a) Igualdade - O contrato deve respeitar o Princípio da Igualdade, como garantia do cumprimento do artigo 13.º da CRP e do 6.º do CPA. A lei enumera um conjunto de elementos que podem ser alvo de discriminação, e embora sejam meramente indicativos no texto constitucional, são tradicionalmente os grupos alvo de atuações negativas, por isso, tornam-se merecedores de proteção jurídica. O princípio impõe que a administração atue de forma idêntica em situações idênticas, e de forma desigual em situações distintas. À luz do ensinamento do Professor MARCELO REBELO DE SOUSA podemos retirar dois *sentidos do Princípio*: positivo e negativo. O primeiro impõe que a administração “*actue para assegurar igual tratamento de situações substancialmente iguais.*”<sup>48</sup> Enquanto o sentido negativo determina que a Administração não deve permitir atuações desiguais com o que é igual. Há um dever de não agir.

b) Não discriminação – Em estreita ligação com o princípio anterior, a não discriminação implica que a Administração deve proibir qualquer situação discriminatória. Não deve acuar no sentido de introduzir desigualdades, em situações iguais ou o inverso, em que se procura igualar situações desiguais.<sup>49</sup> Dois tipos de deveres: agir ou não agir.

c) Estabilidade - Já o Princípio da Estabilidade impõe sobre as entidades administrativas deveres de ponderação entre a estabilidade dos atos administrativos e o interesse público<sup>50</sup>, no que concerne por exemplo aos poderes de revogação e anulação. No entanto, quanto à matéria sobre a qual nos debruçamos, entendemos que o Princípio impõe deveres de estabilidade na relação contratual, de forma, a não existirem condutas

---

<sup>48</sup> REBELO DE SOUSA, MARCELO - (op. cit.). Pp. 123

<sup>49</sup> Ibidem, P. 124

<sup>50</sup> CABRAL DE MONCADA, LUÍS - *Código de Procedimento Administrativo Anotado*, Coimbra Editora, 2015, página 24.

que levem ao incumprimento contratual. E num plano legislativo, a alterações que revoguem ou extingam o contrato.

d) **Prosecução do interesse público** – O princípio constitucionalmente consagrado no artigo 266.º n.º1 da CRP e no 4.º do Código de Procedimento Administrativo obriga a Administração Pública a prosseguir sempre o interesse público. Como se poderá definir este conceito? A maioria da doutrina tem seguindo o entendimento de que o interesse se traduz numa necessidade coletiva, que deve ser satisfeita coletivamente. O conceito é definido pela lei. Porém, encontra-se sempre limitado pelos interesses e direitos legalmente protegidos dos cidadãos, ou seja, pelo princípio da legalidade.

Existe, ainda, uma ligação intrínseca entre a prossecução do interesse público e o princípio da boa administração, pela necessidade de prossecução através dos meios mais eficientes. A Administração deve pautar a sua atuação pelo interesse público e não privado, sob pena, do agente infrator incorrer em práticas criminais, o que concretiza um desvio de poder.

e) **Continuidade da prestação do serviço público** – Este princípio impõe que os serviços públicos devem ser assegurados, em todas as circunstâncias. A atividade administrativa deve ser contínua e ininterrupta, não podendo em caso algum cessar. A lei deve prever mecanismos para evitar situações de impedimento ou ausências dos titulares do cargo, como forma de garantir a continuidade do serviço público.<sup>51</sup>

f) **Necessidade e suficiência dos recursos** – O Princípio implica que a função administrativa deve ser assegurada com os recursos necessários à sua concretização. Recursos que podem ser financeiros, humanos, entre outros. Por exemplo, na figura legal objeto do nosso estudo, a legislação e o contrato impõem a previsão dos recursos suficientes e necessário ao cumprimento do mesmo.

De salientar, os diversos recursos envolvidos nos contratos que se encontram previstos no artigo 122.º, cujo n.º1, remete para o n.º1, 2 e 5 artigo 115.º do mesmo diploma legal. As disposições normativas impõem que o contrato de delegação deve prever os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes para o exercício

---

<sup>51</sup> Parecer do Conselho Consultivo da PGR, N.º convencional PGRP00002698, Relator: Manuel Matos, publicado a 13-07-2007, disponível em:  
<http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/0/055ead1657876b1e8025708c003cf606?OpenDocument>

das competências transferidas para os órgãos dos municípios. Devem estar detalhadas as fontes de financiamento e aos seus modos de afetação.

O nº2 remete para a alínea a) a e) do n.º 3 do artigo 115.º. Estas normas legais impõem a realização de estudos prévios à celebração do contrato, necessários para concluir o cumprimento das alíneas do referido preceito. Os requisitos a assegurar são: o não aumento da despesa pública global; o aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais ou pelas entidades intermunicipais; os ganhos de eficácia no exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais; o cumprimento dos objetivos referidos no artigo 112.<sup>52</sup> e a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

Merece atenção, também, o nº3 do artigo 122.º, que permite que os recursos humanos sejam afetos ao regime de mobilidade. Mas a transição para o regime é válida apenas durante o período de vigência do contrato, salvo convenção em contrário.

Por fim, deve ainda ser analisado o artigo 123.º que regula a cessação do contrato. O convênio pode cessar por caducidade, revogação ou resolução. Cessa por caducidade, nomeadamente com o cumprimento do período de vigência, nos termos do nº2. O contrato pode ser revogado por mutuo acordo.

Os contraentes podem resolver o contrato por incumprimento da outra parte ou por razões de interesse público devidamente fundamentadas, nos termos no nº5 da norma. A revogação ou a resolução devem preencher os requisitos constantes do artigo 115.º, nomeadamente as alíneas a) a e) do n.º 3<sup>53</sup>, conforme o nº6 do artigo 123.º.

As partes podem, ainda, pedir a suspensão do contrato em caso de incumprimento, respeitando, contudo, a aliena 6 do mesmo. (nº 8). Qualquer uma das formas de cessação do contrato, não devem provocar a quebra ou a descontinuidade do serviço público (nº7).

---

<sup>52</sup> O artigo 112.º define o objetivo da descentralização administrativa: 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.

<sup>53</sup> Para a revogação ou resolução ser operante devem ser incumpridos os requisitos necessário à viabilidade do contrato constantes do artigo 115.º nº3, nomeadamente: o não aumento da despesa pública global; O aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais ou pelas entidades intermunicipais; Os ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais; O cumprimento dos objetivos referidos no artigo 112.º; A articulação entre os diversos níveis da administração pública. Falhando um destes objetivos, o contraente público tem fundamento para resolver ou revogar o contrato.

### **3. Teses de Federalismo Financeiro**

O tema que temos vindo a analisar é matéria puramente administrativa. Contudo, estamos perante uma dissertação de um Mestrado cuja temática é jurídico-financeira, sendo relevante uma outra análise.

Torna-se pertinente relacionar o tema da delegação de competências nos municípios com as teses de federalismo financeiro, sobretudo, as que se encontram ligadas às questões de eficiência, de descentralização e da subsidiariedade.

A análise realizada até o momento permite reter três conceitos essenciais nesta matéria: a Subsidiariedade, a Descentralização e a Eficiência. Acrescentamos a Concorrência.

A análise a realizar neste capítulo terá em conta conceitos referidos, à luz das teses do federalismo financeiro. Embora seja uma análise separada, os conceitos de descentralização e eficiência, estão intensamente ligados, com propostas de sistemas descentralizados como forma de assegurar bons níveis de eficiência. Porém, apenas por uma questão de raciocínio, iremos analisar separadamente cada conceito.

#### **3.1. Subsidiariedade**

O princípio da subsidiariedade influenciou as novas soluções de Federalismo Financeiro. Se as competências estão na esfera jurídica dos entes locais, estes devem procurar novas formas de financiamento para garantir a cobertura das despesas e assegurar que todas as funções são exercidas com eficiência e qualidade.

##### **3.1.1. Regra da Proximidade**

Uma primeira formulação do conceito pode ser encontrada na Regra da Proximidade de GEORGE STINGLER. Nas palavras de ANSWAR SHAH, a regra implica dois critérios sobre o modelo institucional: *“um governo age melhor, quanto mais perto se encontrar do povo que representa”* e *“os constituintes-eleitores devem ter o*

*direto de escolher o tipo e quantidade de serviços públicos que desejam usufruir*”<sup>54</sup>. A decisão ser tomada pela entidade pública mais próxima do cidadão. No entanto, as competências só devem estar na esfera jurídica deste ente, se o seu exercício respeitar critérios de eficiência e economia, a chamada “eficiência alocativa”.

Podemos identificar algumas implicações da regra da proximidade. Nomeadamente, a importância da relação de proximidade entre cidadãos eleitores e os eleitos e governantes locais. A melhoria da eficiência, pois a atuação governativa pauta-se pela adaptação da provisão de bens às preferências dos eleitores, uma vez que, os eleitos locais conhecem as tendências, preferências, interesses e expectativas de vida da população. E, ainda, pela circunstância dos eleitores possuírem mais informações sobre a gestão local e sobre as necessidades do território.

### **3.1.2. Princípio da Subsidiariedade**

A reafecção de funções entre os diferentes níveis de governo durante os anos setenta do século XX, influenciou a concretização de uma visão jurídico-normativa do princípio da subsidiariedade na década seguinte.

A primeira consagração deste princípio deu-se na Carta Europeia da Autonomia Local, conforme tivemos oportunidade de analisar. Também a evolução das Comunidades Europeias deu um novo impulso à formulação do princípio pela respetiva previsão nos Tratados Europeus.

O pensamento atual do princípio da subsidiariedade como critério operativo de delimitação de competências entre os diferentes níveis de decisão possui os alguns elementos caracterizadores.

Conforme indica NAZARÉ DA COSTA CABRAL<sup>55</sup>:

- O Princípio deve ser entendido como instrumento de descentralização: as competências devem ser atribuídas aos entes inferiores, *“pela simples razão de que estão mais próximos dos cidadãos”*. *“Os fatores descentralizadores são à partida mais intensos que os fatores centralizadores”*;

---

<sup>54</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA - (Op. cit). PP. 44-45

<sup>55</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA – (Op. cit). PP. 119-120

- O Princípio funciona nos casos de repartição vertical de competências entre os diferentes níveis de decisão;

- As competências a atribuir têm de ser *concorrentes*. Uma vez que não se aplica o princípio, às competências exclusivas de um ente, por força da constituição ou da lei;

- Assim: *“o princípio convive melhor com a ideia de competências genéricas e globais do que com a ideia de especialidade. Ele é, na verdade tanto mais útil quando exista à partida, um acervo global de matérias partilhadas por diferentes níveis de decisão, cabendo-lhe de acordo com critérios válidos afectar, em concreto, as competências a cada um desses níveis de governo.”*<sup>56</sup>

- E quais são esses critérios? Critérios de ordem económica, nomeadamente o teste da necessidade e do valor acrescentado<sup>57</sup>. Mas é de grande importância o *argumento político*, uma vez que a correlação de forças políticas mais centralizadoras ou descentralizadoras determinam a tendência a adotar, juntamente com a história e cultura do país.

- Por fim, a necessidade de aplicação faseada, em cada matéria ou função. Porém, pode não ser um processo imutável e dinâmico.

O Princípio da Subsidiariedade implica a aposta num processo descentralizador, político e financeiro (este acaba por ser inerente no fim do processo). Justificada, pelo facto, de os entes locais assegurarem uma provisão mais eficiente dos bens, porque há uma coincidência com as preferências dos cidadãos, sendo este argumento designado *“preference-matching”*. Mas também, por um favorecimento da *“accountability”*, limitando, assim, dois *“problemas”* da ação governativa: o desvio de recursos orçamentais destinados a despesas públicas produtivas para fins privados e a influência dos lobbies sobre a ação governativa.

Uma referência, ainda, para o modelo da contratualização de EHTISHAM AHMAD e GIORGIO BROSIO. Cada vez mais, se intensificam as relações contratuais

---

<sup>56</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA – (Op. Cit). P.120

<sup>57</sup> A autora cita os critérios plasmados no artigo 3º-B do TUE (tratado da união europeia). Nomeadamente, a necessidade de realização de dois testes para aferir onde deve ser exercida pela Comunidade (União) europeia. O teste da eficácia comparativa (ou teste da necessidade) que tem finalidade saber se o Estado membro está em condições de atingir os objetivos de ação, com os meios disponíveis. E o teste do valor acrescentado para avaliar a ação comunitária, a dimensão, os problemas fronteiriços e o custo da inação. Salienta ainda, a junção de um critério democrático, a aproximação dos decisores políticos aos cidadãos. (Op. Cit.) PP. 117-116

entre os diferentes níveis de governo/decisão, através de instrumentos contratuais. Independentemente do modelo federal ou unitário do Estado. Dois fatores são referidos para o aumento da tendência de contratualização: a sofisticação das próprias relações intergovernamentais e o aumento de legitimidade política das entidades infra estaduais.

### 3.2. Descentralização

Neste momento, importa referir o Teorema da Descentralização de WALLANCE OATES.

O autor refere várias vantagens do sistema descentralizado sobre o centralizado. A primeira vantagem já foi afluída anteriormente, trata das preferências dos consumidores (diremos cidadãos ou eleitores locais), uma vez que, o sistema promove os recursos ao encontro aos gostos dos cidadãos, promovendo a eficiência económica.

Há um investimento na inovação e em soluções mais eficientes na produção dos bens públicos, o que gera uma eficiência estática e dinâmica naquela produção.

De salientar ainda, que a descentralização pode promover um sistema institucional mais transparente, na alocação de recursos orçamentais, com opções mais claras, mais escrutinadas e mais eficientes, sob o prisma de custo/benefício.<sup>58</sup>

O Teorema da descentralização baseia-se no *principio da correspondência* na provisão de bens coletivos: “*a jurisdição que determina a ordem de provisão de cada bem coletivo deve incluir precisamente o grupo que os consomem. Isto seria suficiente para internalizar os benefícios decorrentes da provisão de cada bem*”. Conforme nota NAZARÉ DA COSTA CABRAL, com este modelo, cada nível de governo possui um conhecimento completo dos gostos dos seus eleitores e procura maximizar o bem-estar.

Com base naquela premissa, Oates desenvolve o seu teorema da descentralização<sup>59</sup>. Nos termos do qual, o bem coletivo deve ser assegurado pelo nível de governo, que detenha a jurisdição sobre o território, de forma, a captar os benefícios da provisão dos bens, mas também os seus custos. O consumo é definido segundo grupos geográficos da população total e com os custos idênticos, quer seja assegurado a nível local ou central.

---

<sup>58</sup>COSTA CABRAL, NAZARÉ DA – (Opus Cit.) P. 45

<sup>59</sup>COSTA CABRAL, NAZARÉ DA – (Opus Cit.) P. 46

Desta forma é garantida a eficiência, porque o bem é assegurado pelo nível local. Pelo contrário, não se cumpria a eficiência, se fosse o nível central a prover os bens de todas as jurisdições.

Porém, tem de estar preenchidas duas condições. Os custos de provisão devem ser os mesmos, independentemente do nível governamental que o assegure. Caso contrário, a centralização seria a opção mais vantajosa. E a descentralização deve ser mais incentivada, *“quando mais variados forem os níveis de provisão eficiente entre as diversas jurisdições”*.

Como conclusão: *“um sistema assente em diferentes níveis de governo, em que cada um é responsável pela provisão de um nível eficiente de output de cada bem coletivo, ou de bens, que sejam consumidos coletivamente pelos indivíduos residentes nessa jurisdição. E isso é garantia de um ótimo de bem-estar”*<sup>60</sup>.

Porém, NAZARÉ DA COSTA CABRAL nota que este modelo ideal choca com a realidade, porque há elementos<sup>61</sup> que perturbam a concretização do modelo. Nomeadamente, a dimensão não ótima do grupo populacional que consome o bem, as externalidades interjurisdicionais, os custos de decisão e os custos de congestionamento associados à mobilidade dos consumidores. O critério é alterado e consiste na maximização do bem-estar social, o que implica um compromisso entre os custos e os ganhos associados à descentralização.

Para minimizar as ineficiências do modelo proposto, OATES defende a realização de transferências ou subvenções intergovernamentais, como um dos mecanismos aptos a reduzir os elementos perturbadores.

### **3.2.1. Descentralização Financeira – Modelo Fragmentado de Nazaré da Costa Cabral**

O modelo de delegação de competências materializa-se na matriz de responsabilidades constante no anexo II do Contrato, identificado como documento 1, neste trabalho.

---

<sup>60</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA - (Op. Cit.) P. 46

<sup>61</sup> Idem

Notamos, que neste caso particular da educação, estamos perante dois níveis de decisão distintos. O Ministério da Educação, como componente do Governo central e o Município, integrante da Autarquia Local e da Administração Autónoma do Estado.

Porém, temos um terceiro elemento, o Agrupamento Escolar ou a Escola que integra o território do Município e sob a qual este passa a ter controlo. E em princípio, propriedade e gestão. Notamos que a escola não é parte no contrato, acontece que o mecanismo de delegação de competências está aqui em choque com um outro instrumento de desconcentração, os contratos de autonomia das escolas.

Conforme podemos observar no referido anexo, as competências estão divididas entre o Município, as Escolas e o Ministério da Educação. Há deveres de responsabilidade, informação e consulta entre as diversas entidades, em função da competência.

A matriz de responsabilidades suscita uma outra análise, tendo em conta a proposta de Modelo de Federalismo Financeiro Fragmentado<sup>62</sup> de NAZARÉ DA COSTA CABRAL. O modelo de repartição de competências na delegação contratual vai ao encontro da proposta da autora.

O Modelo de Federalismo proposto identifica, primeiramente, os conceitos fundamentais do modelo: a função, a política, o poder, as atividades e tarefas e a responsabilidade.

A função pode ser utilizada sob dois termos: jurídico, radicada na ideia das funções do Estado (no sentido de poder), consistindo nas três funções tradicionais: a função legislativa, a função administrativa e a função jurisdicional; e do ponto de vista económico lato, a função financeira do Estado e uma outra, radicada no pensamento de MUSGRAVE, como provisão de bens coletivos ou prestação de bens e serviço público.

A política, no sentido da política pública económica e da política social e respetiva, concretização funcional. No nosso caso de estudo, estamos perante a política educativa. O objetivo é sempre a identificação das grandes áreas de intervenção do Estado.

---

<sup>62</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA - (Op. Cit.) PP. 132 e seguintes

O poder, no sentido mais restrito, de poder funcional como atuação de um determinado órgão/entidade para a concretização dos seus fins. Ou seja, *“os poderes funcionais concretizam de forma imediata a competência de um órgão e contribuem mediatamente para a realização da função/atribuição do ente, jurisdição ou governo”*<sup>63</sup>.

De salientar ainda, as atividades e tarefas como o conjunto de atos materiais, que permitem a concretização da competência. E as responsabilidades, uma vez que, os órgãos ou jurisdições atuam com um certo grau de discricionariedade e obedecem a uma vinculação funcional e obrigatoriedade de cumprimento de deveres, sob pena de sanções.

O modelo é constituído por várias peças. A primeira peça é a identificação das funções/atribuições por nível e objeto. Traduzida na identificação da área funcional, domínio funcional ou grande atribuição, o que corresponde a uma determinada política pública, no nosso caso, a Educação. 225 226

A área deve ser concretizada em diversas atribuições ou funções. Para esta concretização, devemos, ainda, assumir um conceito de atribuição de natureza estática, subordinada a dois critérios informadores: o critério do nível ou grau de incidência e o critério do objeto.

Exemplificando:

Figura 1: Modelo de desagregação das funções/atribuições, critério do objeto

		<b>Atribuições ou funções (Critério do Objecto)</b>	
<b>Grande Atribuição:</b>	<b>Educação</b>	}	Políticas Educativas
			Administração Educativa
			Gestão e desenvolvimento do Currículo
			Organização Pedagógica e Administrativa
			Gestão de Recursos
			Relação Escola Comunidade

<sup>63</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA - (Op. Cit.) P. 136

As funções objeto da delegação de competências podem, após esta representação ser, desagregadas em subfunções, conforme se constata no anexo citado.

A segunda peça do modelo consiste na identificação dos poderes políticos/poderes funcionais. A autora identifica dois tipos de situações, face às diversas teses de federalismo financeiro: a) O Estado Central detém o poder legislativo, mas não o executivo (a competência legislativa é exclusiva do Estado Central e os entes locais detêm a totalidade do poder executivo; b) O Estado Central e os entes locais (acrescentamos regionais) partilham ou concorrem no uso dos poderes legislativos e/ou executivos.

Portugal integra-se na segunda situação. Dai surgem poderes funcionais, o poder legislativo “funcionaliza-se” através da emissão dos designados “*poderes de regulação primária*”, com a definição do quadro normativo de base do sector. Já ao poder executivo cabe a regulação secundária, com o planeamento e a gestão, financiamento e aprovação.

A Assembleia da República tem competência exclusiva para aprovar a lei de bases do sistema educativo, nos termos da alínea i) do artigo 164.º da CRP.

A terceira peça do modelo é a identificação das funções/atribuições por grau de relevância. Com esta identificação, o modelo ganha “eficácia operativa”. Deve atender-se ao critério da relevância das funções em causa. Distinguindo três tipos de funções pelo seu grau de importância:

1. Identificação da Função Principal;
2. Identificação das funções direta ou indiretamente relacionadas com a função principal;
3. Funções complementares ou acessórias.

A autora refere que a descentralização tende a incidir sobre os dois tipos de funções identificados em ii) e iii). Porém tudo depende da Constituição, da lei nacional e do tipo de Estado em causa. Distintos regimes, distintas soluções.

Como observamos na matriz de responsabilidades, as funções principais, estão adstritas à responsabilidade do Ministério da Educação. O Município e as Escolas têm apenas direito a serem informados ou consultados sobre o assunto.

A matriz de responsabilidades constante nos contratos de delegação, corresponde, em grande medida, ao modelo proposto por NAZARÉ DA COSTA CABRAL.

A Área Funcional é a Política de Educação. Dividida em diversas atribuições que elencamos na FIG.1, através do critério do objeto, sendo designadas como áreas de atuação na matriz: as Políticas educativas; a Administração educativa; a Gestão e desenvolvimento do currículo; a Organização pedagógica e administrativa; e, a Gestão de recursos. Cada uma delas então subdividida numa ação concreta ou numa competência específica.

O Quadro de delegação identifica dois níveis de decisão: o Ministério da Educação e o Município. Mas também a Escola ou Agrupamento Escolar pela razão acima apontada.

A matriz de responsabilidade tende a respeitar o princípio da subsidiariedade e a problemática da concorrência vertical entre os níveis de decisão. Porém, analisaremos a bondade da delegação contratual, à luz de uma verdadeira descentralização e cumprimento dos requisitos subsidiariedade infra.

### **3.3. Eficiência**

A administração pública está obrigada a uma gestão eficiente dos recursos financeiros por imposição constitucional.

Conforme tivemos ocasião de referir, as competências devem ser atribuídas aos entes de nível inferior. No nosso caso, aos Municípios porque se encontram mais perto dos cidadãos, mas apenas, se forem cumpridos critérios de eficiência.

Referimos, ainda, o decreto-lei que consagra o regime jurídico da delegação de competências. Onde são feitas várias referências a critérios de eficiência e eficácia na gestão dos recursos.

Os contratos interadministrativos celebrados entre o ME e os Municípios participantes do processo piloto baseiam-se nesse princípio. Impondo a promoção da eficiência e eficácia na gestão dos recursos educativos. Mas especialmente, no modelo de financiamento e na garantia de uma melhoria de desempenho com a consagração de incentivos à eficiência, como teremos ocasião de analisar.

As teses de Federalismo Financeiro têm-se debruçado sobre este domínio.

Nas teorias de primeira geração, nota para as Funções Financeiras de RICHARD MUSGRAVE. O estudo de MUSGRAVE iniciou-se com a tentativa de identificação dos critérios de atribuição de funções aos diferentes níveis de decisão. As três funções financeiras a atribui são: as funções de alocação/afetação, a função de redistribuição e a função de estabilização macroeconómica.

A função de alocação/afetação é a mais importante no nosso caso de estudo. Sendo o coração do federalismo financeiro é aquela que cabe aos níveis de decisão locais. A descentralização permite ganhos de eficiência e uma *“adequação dos bens coletivos às preferências e circunstâncias particulares das diferentes jurisdições”*<sup>64</sup>.

A eficiência alocativa só se existe com a verificação de duas condições.

A primeira consiste em identificar e delimitar a incidência espacial do benefício obtido com a provisão de um bem coletivo. As jurisdições devem assegurar, apenas, os serviços cujos benefícios se circunscrevam às suas delimitações territoriais e usar as fontes de financiamento capazes de conter os custos de provisão do bem. Definiu-se assim, o princípio do benefício.

Cada jurisdição deve assim ser constituída por unidades de serviço múltiplas, onde cada serviço de produção é determinado e financiado. Porém, dependendo do tipo de bem, também dependerá o seu nível de provisão. A defesa por exemplo, deve ser caber ao nível central de decisão. Já a cultura ou a educação, aos níveis, locais ou regional. O que naturalmente também dependerá do tipo de Estado.

A segunda condição prende-se com a fixação de uma dimensão ótima de uma comunidade específica. O modelo obedece a três passos: 1) A escolha da dimensão ótima da circunscrição para um dos níveis de provisão do serviço; 2) A determinação do nível ótimo de serviço para uma determinada dimensão da população; 3) A combinação dos dois passos anteriores levam à determinação da solução ótima, através da combinação da dimensão ótima da comunidade com um nível ótimo de provisão de serviços.

Contudo, o modelo assenta no pressuposto de que todos os rendimentos e preferências da população são iguais, o que torna o modelo irreal.

---

<sup>64</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA – (Op. Cit.) P. 38

Quanto à função de redistribuição de recursos, MUSGRAVE considera que deve caber ao nível central de decisão. Isto porque medidas distintas conduzem a ineficiências, por exemplo, em circunscrições mais igualitárias, as medidas de redistribuição afastam os cidadãos mais ricos, que procuram pagar menos impostos. Assim, todas as medidas de redistribuição devem ser tomadas a nível nacional e aplicadas de forma uniforme.

Por último, a função de estabilização financeira. As políticas monetárias e financeiras também devem estar sob a esfera de competência do Estado Central. Não só porque quanto à política monetária, esta tem um cariz eminentemente nacional, como as políticas orçamentais devem ser decididas pelo centro do poder, a fim de evitar (o mais possível) situações de “*trade leakages*”, ou seja, perdas de comércio.

Quanto à segunda geração das teorias de Federalismo Financeiro, refira-se a importância da Nova Gestão Pública (*New Public Management*)<sup>65</sup>. O modelo teve origem na transposição para a Administração Pública das técnicas e formas de gestão privada (management) e dos seus objetivos e princípios de gestão.

Referimos agora a evolução deste pensamento que conduzirá ao conceito de *New Public Governance*.

JOHN HOOD, nos anos 90, caracterizou a NGP através dos seguintes elementos<sup>66</sup>: a gestão profissional através da profissionalização da gestão pública; a consagração de um imperativo de performance da Administração e dos respetivos critérios; a gestão por objetivos para alcançar determinadas metas pré-estabelecidas; o desmantelamento das grandes unidades administrativas, através da sua desfragmentação; a adoção de estilos de gestão empresarial; e sobretudo a ideia de “*value for Money*”, fazer mais com menos.

Também OLIVEIRA ROCHA refere dois elementos novos da Gestão Pública: a gestão da qualidade total, o que implica a melhoria da organização administrativa, uma nova abordagem na gestão de recursos humanos e uma avaliação dos serviços através de critérios qualitativos como forma de obter melhores resultados. O que conduz a uma nova abordagem baseada na reengenharia, ou seja, na reestruturação dos processos de gestão,

---

<sup>65</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA - (Op. Cit.) PP. 155/156 - Nota a autora, o modelo tem origem no liberalismo conservador adotado durante o governo de Margaret Thatcher (1979 – 1990) no Reino Unido, sob a tríade Privatização/Liberalização/desregulação da economia.

<sup>66</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA - (Op. Cit.). P 156

com o objetivo de melhorar os indicadores de desempenho, como por exemplo, custos, qualidade e tipo de atendimento<sup>67</sup>;

De salientar ainda, a ideia de reinvenção da governação surgida nos E.U.A e aplicada durante a Administração Clinton (1992-2000), cuja ação pautou-se: a) pela eliminação do excesso de burocracia, com a simplificação do processo orçamental, a descentralização de políticas de pessoal, a simplificação do sistema de compras, a redefinição da função de inspetores gerais, a eliminação de regulamentos e a desregulamentação das administrações estaduais e locais; b) colocar o cliente em primeiro lugar, através do estabelecimento de padrões de qualidade dos serviços a prestar, a introdução da concorrência, a transformação de monopólios estaduais em estruturas mais próximas do modelo empresarial e a evolução para um modelo de mercado; c) Atribuir mais poder aos funcionários e d) eliminação do supérfluo, através da eliminação de entraves à melhoria da receita, a um aumento da cobrança de dívidas e a uma modernização da Administração através da introdução de novas tecnologias.

Os dados avançados, permitem na esteira do pensamento de NAZARÉ DA COSTA CABRAL<sup>68</sup> indicar vários elementos da Nova Gestão Pública: em primeiro lugar, a gestão em termos de mercado, realizada com a privatização dos serviços públicos ou a utilização de uma lógica de mercado na Administração, através da imposição dos “market-type mechanisms”; em segundo, a criação de novas estruturas organizativas, através da diminuição da Administração burocratizada e hierárquica por novas organizações dotadas de independência, conseguida através de processos de descentralização e desconcentração; o terceiro elemento é a ideia de uma Administração mais centrada nos resultados e não tanto nos meios, conseguida através do planeamento das tarefas administrativas e na imposição de critérios de desempenho e subordinação a indicadores de performance.

Os elementos referidos conduzem a uma ideia de avaliação do desempenho administrativo. Com uma maior monitorização da atividade, mas também com uma exigência de racionalização da ação pública obrigando as decisões administrativas a passar pelo crivo do triângulo objetivos-meios-resultados.

---

<sup>67</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA - (Op. Cit.) - P 56 citação 87 Nota que esta visão de reengenharia pode ter um efeito mais restrito e negativo, em que o objetivo é sempre a diminuição de custos, através da redução de mão de obra.

<sup>68</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA – (Op. Cit). P. 159

Em síntese: *“Tratou-se, portanto, de substituir a velha Administração por uma nova gestão pública; tratou-se, mais do que isso, de substituir a própria ideia, negativamente conotada, de administração, pela ideia mais sugestiva de gestão. Tratou-se enfim de “apagar” a concepção, herdada de Niskanen, do burocrata “maximizador do orçamento”, substituindo-lhe a visão “descrementalista” de um burocrata “minimizador do orçamento”, incitado politicamente, por todos os meios, a reduzir as despesas e a conferir-lhes acrescida eficácia”*<sup>69</sup>

De salientar, um outro modelo de gestão, designado por *New Public Governance*, cujos conceitos chave centram-se na A) ideia de “public governance”, uma rede interorganizacional caracterizada pela interação entre os membros da rede, devido à necessidade de trocas de recursos. A interação funda-se num comportamento de confiança e cujas regras são determinadas pelos próprios membros. Nota para a autonomia das redes em relação ao Estado. B) A aposta na inovação, e especificamente, na inovação social; C) O reforço da descentralização; D) A aposta nas parcerias e na contratação externa para a provisão de serviços, com grande aposta no sector social, como o terceiro sector da economia.

Um dos indícios da influência legislativa da Nova Gestão Pública pode ser encontrado no CPA, particularmente no nº1 do artigo 5.º, que dispõe sobre o Princípio da Boa Administração.

Embora com origens na doutrina italiana, o Princípio da Boa Administração é a síntese de vários critérios substanciais da atividade administrativa, entre eles, o princípio da eficiência.

Nas palavras de CABRAL DE MONCADA<sup>70</sup>: *“Os imperativos da eficiência e da economicidade valem por si, ou seja, não são apenas o resultado de determinada orgânica e da observância de certo procedimento formal. Mesmo que esta orgânica e procedimento sejam adotados, a Administração deve sempre e independentemente disso observar regras de eficiência e economicidade nas suas decisões. Os critérios adotados relevam não apenas na regulação das atividades económicas mas em geral em toda a atividade administrativa.”*

---

<sup>69</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA - (Op. Cit). P.161

<sup>70</sup> CABRAL DE MONCADA, LUÍS - (Op. Cit). P. 80.

### 3.4. Concorrência

A linha de pensamento que nos trouxe até aqui, radica na ideia de afetação de funções aos níveis locais de decisão, uma vez que, estão mais próximos dos cidadãos. Porém, a alocação deve obedecer a critérios de eficiência, apesar dos diversos autores<sup>71</sup> considerarem que os sistemas descentralizados conduzirem a uma melhoria dos indicadores de eficiência, prevalecendo sobre os modelos centralizadores. O sistema, contudo, tem de obedecer a objetivos e resultados pré-definidos.

A transferência de determinadas funções para os Municípios, e no nosso caso, as competências na área da educação, sector de crucial importância para o futuro de um país e do próprio desenvolvimento pessoal dos cidadãos, pode ter efeitos na mobilidade dos cidadãos.

Na linha do pensamento de MUSGRAVE, podemos referir o Modelo de Votação com os pés de CHARLES TIEBOUT.

Para TIEBOUT, a problemática dos bens coletivos nacionais resolve-se com a criação de um mecanismo que permita aos consumidores-votantes (diríamos, cidadãos eleitores) manifestar as suas preferências. Para TIEBOUT, o voto não é a melhor forma de determinar as preferências dos cidadãos.

Contudo, não existe qualquer defesa de alteração do sistema político, nem o apoio a uma linha ditatorial. No entanto, exprime que o ato eleitoral não é o meio mais eficiente de aferir os gostos dos eleitores.

Como devem ser avaliadas as preferências dos cidadãos? Através do mecanismo da mobilidade dos cidadãos-votantes.

O modelo parte de uma dimensão territorial menor, ou seja, a descentralização implica a redução do “*espaço-território*”, do universo de eleitores (população) e da redução do pacote de bens a escolher. A limitação do território favorece uma decisão mais eficiente.

---

<sup>71</sup> Podemos citar: Richard Musgrave, Gordon Tullock, Charles Tiebout, Wallace Oates, entre outros.

TIEBOUT criou um modelo de escolha coletiva, baseado na mobilidade e ao mesmo tempo, um modelo de concorrência inter-local com um conjunto de pressupostos fundamentais<sup>72 73</sup>:

1.º - Os consumidores-votantes detêm mobilidade total e deslocar-se-iam para a circunscrição territorial que melhor sirva os seus padrões de preferência;

2.º - Os consumidores-votantes teriam um conhecimento integral da oferta de cada circunscrição, nomeadamente, dos rendimentos e despesas, reagindo a essas diferenças.

3.º - Neste modelo, existiria uma multiplicidade de circunscrições, com unidades de ofertas e custos distintos;

4.º - Presumia-se que todas as pessoas possuíam o mesmo rendimento e as mesmas oportunidades de emprego.

5.º - A inexistência de externalidades entre as comunidades com a produção dos bens;

6.º - Cada uma das Comunidades oferece o seu cabaz de bens, ao custo mínimo. O padrão de bens é determinado pelo decisor local, através das preferências dos cidadãos mais velhos da comunidade, com uma dimensão ótima da comunidade;

7.º - A dimensão ótima pode incentivar ou restringir o nível de população. As comunidades que ficam abaixo da dimensão, devem atrair população para diminuir os custos dos serviços. Quem está acima do ponto, deve restringir a entrada de cidadãos. E as comunidades que se encontram no ponto ótimo, devem manter a população num nível constante.

O elemento central do modelo é a ato de mobilidade.

O modelo é irrealista. No entanto, como nota MARTA REBELO<sup>74</sup>, contribuiu para o reforço da ideia de descentralização e de autonomia tributária. O modelo demonstra que *“a proximidade entre custos e benefícios sentidos pelos consumidores-votantes geraria*

---

<sup>72</sup> COSTA CABRAL, NAZARÉ DA - (Op. Cit). PP. 43-44

<sup>73</sup> REBELO, MARTA - *Finanças Locais: uma leitura contemporânea da descentralização financeira no quadro de Musgrave* in Separata da Revista do Tribunal de Contas nº51, Janeiro/Junho 2009 – 1ºSemestre de 2009 – P.104

<sup>74</sup> REBELO, MARTA - (Op. Cit) P. 104

*uma maior resistência dos contribuintes face à despesa pública, caso a carga fiscal fosse integralmente determinada a nível local”<sup>75</sup>.*

Contudo, a nossa análise centra-se na ideia de mobilidade entre circunscrições territoriais. Neste caso, a mobilidade dos cidadãos entre os diversos Municípios.

A delegação de competências pode permitir, aos entes locais, a alteração de alguns aspetos da política educativa. Refira-se, como exemplo, os currículos escolares. Os municípios podem alterar algumas das componentes curriculares, com a introdução de novas disciplinas de crucial importância para o desenvolvimento e formação escolar dos alunos.

Como referimos, a educação é um dos pilares do desenvolvimento nacional e de realização pessoal. A formação escolar contribui, de forma decisiva, para o futuro profissional dos estudantes. Os pais tendem a procurar o melhor estabelecimento escolar para os filhos. E a escolha é realizada através de critérios, como, a qualidade do ensino, dos conteúdos lecionados e do corpo docente.

Cada vez mais, a modernização e especialização do mercado de trabalho, aliada à importância das novas tecnologias, obriga a uma formação exigente com um leque muito variado de novas competências. Se os Municípios podem alterar uma parte dos currículos, com a inserção de elementos e componentes distintas, mas cruciais, pode ser um elemento muito importante no momento em que as famílias escolhem o local onde os menores estudam ou, em última instância, a escolha do Município onde vão residir.

O modelo de TIEBOUT é um modelo de concorrência inter-local. E, é esta particularidade que deve ser notada. A possível concorrência entre Municípios através da diferente oferta educativa que a delegação de competências pode incentivar.

---

<sup>75</sup> REBELO, MARTA - (Op. Cit) P. 104

#### **4. Regime de delegação de competências nos Municípios e Entidades Intermunicipais no domínio de funções sociais**

O Decreto-lei. 30/2015 de 12 de Fevereiro estabelece o regime de delegação de competências nos Municípios e Entidades Intermunicipais no domínio das funções sociais do Estado. O diploma é uma concretização do regime geral constante no Regime Jurídico das Autarquias Locais, analisado anteriormente.

O diploma legal define a forma jurídica da delegação e os objetivos a concretizar. Bem como, os recursos financeiros e patrimoniais, a divisão de responsabilidades e o acompanhamento da execução dos contratos, aspetos de grande importância que merecem uma análise atenta.

O Decreto-lei consagra também as matérias sobre as quais podem incidir os contratos, sendo competências ligadas às funções sociais do Estado, nomeadamente, na Educação, Segurança Social, Saúde e Cultura.

Escolhemos analisar a área da educação, por uma questão prática. Os contratos de delegação de competências educativas estão em vigor desde 2015, o que nos permite uma vertente prática, que não é possível com as restantes matérias passíveis de delegação.

Para melhor esclarecimento da matéria vamos intercalar a análise do Decreto-lei com um exemplar de um contrato de delegação de competências, celebrado entre o Ministério da Educação e um dos Municípios escolhido para este projeto piloto.

A análise seguinte inicia-se com os fundamentos para criação do regime e posteriormente, das disposições gerais do contrato de Delegação.

De seguida, procederemos à análise de cada uma das vertentes contratuais, nomeadamente, dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais. Também o acompanhamento e monitorização do contrato, a par da concretização de objetivos de eficiência merecem a nossa atenção.

A presente parte terminará com a análise da execução do contrato de delegação celebrado entre o ME e o Município de Matosinhos e com alguns dados relativos à forma de execução do contrato celebrado com o Município da Batalha.

#### 4.1. Preâmbulo do diploma - Fundamentos

Cumprir referir algumas passagens do Preâmbulo do diploma, como corolário de algumas matérias anteriormente objeto de estudo e que estão na base do regime.

Importância do Princípio da Descentralização – *“O desígnio da descentralização foi reforçado, com a revisão constitucional de 1997, pela introdução do princípio da subsidiariedade, na sua dimensão interna, enquanto princípio constitucional orientador do estatuto organizativo e funcional do Estado Português.”*

A lei refere os benefícios de um Estado mais descentralizado: *“A descentralização representa um processo evolutivo da organização do Estado, visando o aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços públicos pelas entidades locais, mediante a proximidade na avaliação e na decisão atendendo às especificidades locais.”*

Refiram-se ainda, os objetivos a atingir, mas também os princípios a garantir, como refere o preâmbulo: *“Uma organização administrativa mais descentralizada pode potenciar ganhos de eficiência e eficácia com a aproximação das decisões aos problemas, a promoção da coesão territorial e a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações através de respostas adaptadas às especificidades locais, a racionalização dos recursos disponíveis e a responsabilização política mais imediata e eficaz.”*

Os novos instrumentos legislativos veem no seguimento de estudos<sup>76</sup> e legislação anterior, que desde 1999 pretende aumentar a descentralização de competências nos Municípios, em concreto a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

No quadro europeu, Portugal tem uma despesa com a Administração local muito inferior à média europeia, sinal de que há um longo caminho a percorrer.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Refira-se o Relatório da Caracterização das Funções do Estado de 2003 e o relatório final do PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado de 2006, ambos citados no preâmbulo da lei.

<sup>77</sup> Ainda no Preâmbulo do DL. 30/2015 e segundo os dados do Eurostat e da OCDE, o peso da despesa da Administração Local no total da Administração Pública em 2011 era em média 10 pontos percentuais inferior à média da União Europeia.

## **4.2. Programa Aproximar Educação**

A delegação de competências educativas nos Municípios designou-se Programa Aproximar Educação (PAE).

Conforme consta do Memorando de Trabalho<sup>78</sup> do Governo<sup>79</sup>, o programa tem como objetivo geral a descentralização, por via contratual, de competências educativas dos serviços centrais do Estado nos Municípios.

Pretende-se um aprofundamento da responsabilidade dos Municípios no compromisso com a educação e uma maior valorização do papel dos entes locais, juntamente com os restantes elementos da comunidade educativa na tomada de decisões.

A escolha de um grupo reduzido de Municípios é justificada, pelo facto de ser, uma metodologia segura e gradual, que pretende respeitar critérios de diversidade territorial, socio demográfica e política. A seleção, segundo o governo, foi definida pela *“vontade própria dos autarcas que lideram o Município”*<sup>80</sup>.

## **4.3. Delegação Contratual**

A delegação de competências foi concretizada através da celebração de um contrato interadministrativo, entre o Ministério da Educação e um dos Município escolhidos, nos termos do nº1 do artigo 2º.

O Processo piloto contou com 15 Municípios: Águeda; Amadora, Batalha, Cascais, Crato, Maia, Matosinhos, Mealhada, Óbidos, Oeiras, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Sousel, Vila Nova de Famalicão; e Vila de Rei.

A escolha foi realizada de forma a assegurar a representatividade e diversidade territoriais e demográficas, conforme o disposto no nº3 do artigo 2.º do DL. nº 30/2015 de 12 de Fevereiro.

---

<sup>78</sup> Disponível no sítio: <http://www.sipe.pt/doc.php?co=538> P. 2.

<sup>79</sup> XIX Governo Constitucional de Portugal (2011-2015)

<sup>80</sup> Memorando de Trabalho P.3

Posteriormente e tendo em conta as avaliações e os resultados alcançados, o processo poderá ser alargado a outros Municípios ou Entidades Intermunicipais. O objetivo inicial é a sua realização de forma gradual e faseada.<sup>81</sup>

A delegação deve garantir a melhoria do desempenho dos serviços públicos, em especial, da sua qualidade e eficiência. Esta melhoria é aferida através de critérios de desempenho estipulados no contrato de delegação, nos termos do artigo 3.º.

O Decreto lei, dispõe ainda sobre os recursos financeiros (artigo 4.º) e patrimoniais (artigo 5.º), no entanto, analisaremos estas vertentes, infra, no conjunto das disposições contratuais.

O artigo 6.º determina que as competências delegadas devem estar especificamente identificadas no contrato interadministrativo (nº1). A matriz de responsabilidades deve regular a relação e os níveis de intervenção das entidades envolvidas na prestação do serviço público e no exercício das competências, garantido uma verdadeira articulação entre os diferentes níveis da administração pública (nº2).

Nota ainda, para a necessidade de previsão, no contrato, de mecanismos de acompanhamento e monitorização de execução do mesmo, como consta do artigo 7.º do diploma legal.

Na área da educação, as competências objeto do contrato de delegação do ME nos Municípios concretizam-se nas seguintes áreas de intervenção: Políticas educativas que englobam o planeamento estratégico, as políticas de avaliação institucional e a relação escola-comunidade; a Administração educativa, envolvendo a administração e gestão escolar e dos recursos; a Gestão e desenvolvimento do currículo e a avaliação pedagógica; a Organização pedagógica e administrativa; a Gestão de recursos humanos, materiais orçamentais e de espaço e tempo; e a Relação escola/comunidade.<sup>82</sup>

O DL. consagra no artigo 8º, as competências delegáveis nos municípios. O artigo separa-as em quatro tipos de funções correspondentes às áreas referidas:

1. Definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal, da rede escolar e da oferta educativa e formativa;
2. Gestão do calendário escolar;

---

<sup>81</sup> Cfr. nº2 do artigo 2.º do DL. 30/2015 de 12 de Fevereiro.

<sup>82</sup> Cfr. Clausula 2ª do Contrato e Anexo II

3. Gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos;
4. Gestão da orientação escolar;
5. Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino;
6. Gestão dos processos de ação social escolar;
7. Definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas, e respetiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho;
8. Definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas;
9. Definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em colaboração com as escolas;
10. Recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente;
11. Recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local;
12. A gestão orçamental e de recursos financeiros;
13. Construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares;
14. Seleção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico.

De salientar, a particularidade de algumas das competências estarem atribuídas tanto às Escolas como aos Municípios, conforme se pode observar através da análise do Anexo II do Contrato. A justificação está na autonomia das escolas.

O processo de autonomia tem semelhanças com o que estamos a analisar, uma vez que, as escolas celebram com ME um contrato de autonomia, sendo-lhes atribuídas um conjunto de competências. Faremos referência a este aspeto, na análise crítica do processo de delegação.

Nota ainda, para o fato de o Ministério ter sempre de ser consultado ou informado sobre o exercício de competências pela escola.

A delegação é realizada através de um contrato interadministrativo.

Um contrato pode ser definido como um acordo de vontade entre duas ou mais partes. Mas o conceito de contrato interadministrativo merece algumas considerações devido à sua especialidade na disciplina dos contratos administrativos.

Trata-se de um contrato público, uma vez que está abrangido pelo artigo 1.º n.º2 do C.C.P. O Estado e as Autarquias locais são duas das entidades adjudicantes consagradas no artigo 2.º da citada legislação.

Alexandra Leitão define o contrato interadministrativo como “(um) acordo de vontades celebrado entre duas entidades públicas através do qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa.”<sup>83</sup>

Há um acordo de vontades entre duas entidades públicas, o Estado e as Autarquias Locais, na qual é constituída uma relação jurídica administrativa, em que o Estado confere aos Municípios o exercício de competências.

#### **4.3.1. Disposições Gerais do Contrato**

O contrato interadministrativo tem à luz deste regime, três contraentes: o Ministério da Educação, a Presidência do Conselho de Ministros e um dos Municípios escolhidos.

A cláusula 4ª prevê o conteúdo do contrato. Juntamente com o clausurado contratual, é constituído pelos seguintes anexos: I – A identificação do agrupamento escolar ou escola da rede pública do Ministério no território municipal abrangido pelo contrato; II – A matriz de responsabilidades, onde constam o tipo e as competências delegadas no Município; III – Que identifica as infra estruturas escolares a transferir para o Município; IV – Com a ficha de caracterização e diagnóstico dos Agrupamentos Escolares; V – Com as rubricas de financiamento; e a VI – Onde consta a listagem do pessoal não docente dos Agrupamentos que passam a estar sob alçada do Município.

O contrato baseia-se em vários princípios, alguns dos quais já foram referidos na análise do Regime Jurídico das Autarquias Locais. Nomeadamente: a Igualdade de oportunidades e equidade; a eficácia e melhoria dos resultados educativos; a estabilidade;

---

<sup>83</sup> LEITÃO, ALEXANDRA – *Contratos Interadministrativos* – Almedina 2011 P. 123

a prossecução do interesse público; a continuidade do serviço público; a necessidade e suficiência de recursos; a subsidiariedade; o não aumento da despesa pública global; a eficiência da gestão de recursos humanos; a articulação entre os diversos níveis da administração pública e, ainda, a participação da comunidade na gestão do sistema educativo local<sup>84</sup>. Nota, para os principais princípios que norteiam esta legislação: eficiência, subsidiariedade e não aumento da despesa pública.

O contrato consagra vários objetivos a atingir com o processo de delegação: a melhoria da qualidade do serviço público, da formação e aprendizagem de crianças e jovens são matrizes deste regime; a melhoria do sucesso escolar dos alunos, reduzindo a retenção e o absentismo; a melhoria das práticas pedagógicas; o aumento do envolvimento de todos os agentes escolares, docentes, comunidade e principalmente pais e famílias na vida escolar dos discentes.

De grande importância, os objetivos relacionados com a gestão do modelo escolar municipal: *“a promoção da eficácia e eficiência da gestão de recursos educativos; a garantia de articulação da ação dos diferentes AE; o apoio à contextualização curricular de cursos, turmas, grupos e percursos educativos; a promoção da adequação do ensino às características e motivações dos alunos; a harmonização da atuação do pessoal docente e não docente; a possibilidade de inclusão de componentes curriculares de responsabilidade local, até à percentagem de 25 % do currículo nacional conforme as regras materiais previstas na legislação relativa à flexibilidade curricular; a criação de sinergias e potencialidades resultantes do envolvimento da comunidade local no plano estratégico educativo municipal.”*<sup>85</sup>

Quanto à duração do contrato, este tem um período de duração inicial de quatro anos escolares, que acresceram ao ano escolar em curso aquando da celebração do convênio.

Os contratos foram celebrados no primeiro semestre de 2015 e assinados no decorrer do ano letivo 2014/2015. Prevendo-se a duração do processo de delegação até ano letivo 2018/2019 (inclusive). O preceituado prevê, ainda, que atendendo aos resultados da avaliação, a delegação pode converter-se em delegação sem termo, conforme consta do nº2 da cláusula 10ª.

---

<sup>84</sup> Cláusula 5ª do Contrato

<sup>85</sup> Cláusula 6ª nº2 do Contratos

O contrato estipula o direito de consulta e informação recíproco entre as partes, na cláusula 7ª. Bem como, o respeito pela autonomia das escolas e das competências próprias dos seus órgãos na cláusula 8ª.

O capítulo II do preceituado contratual, designado documentação estratégica, merece a nossa atenção. Nomeadamente, pela necessidade de elaborar ou atualizar a Carta Educativa e o Plano Estratégico Municipal<sup>86</sup>. Este deve ter vários elementos descritivos do Município, como a caracterização territorial; a oferta educativa e formativa existente; as necessidades educativas e formativas das famílias, alunos e formandos; as áreas de apoio à família e ação social escolar, bem como, os resultados escolares, taxas de abandono escolar e taxa de conclusão dos ciclos e níveis de ensino.

Consta, ainda, deste capítulo na cláusula 13ª, a regulação da matriz de responsabilidades, ou seja, o conjunto de competências delegadas pelo Ministério ao Município que constam do Anexo II do contrato e se encontra em anexo ao presente trabalho. Bem como, outras tarefas, cuja responsabilidade cabe ao Agrupamento e em que, aquelas entidades têm apenas de ser consultadas ou informadas. O exercício das competências delegadas cabe aos órgãos executivos do Município, nos termos do nº3.

Nos termos da mesma cláusula, o Município pode acordar com o Agrupamento Escolar, o exercício em conjunto ou através do recurso à subdelegação das competências atribuídas pelo ME. É uma permissão importante, para adiante, na análise prática da delegação contratual, entendermos se este aspeto aprofunda a descentralização ou, pelo contrário, coloca em causa o objetivo de reforço do papel das entidades locais na educação e o próprio princípio da subsidiariedade.

A delegação contratual de competências reforça ainda os poderes de um órgão, que não tem grande expressão na governação municipal, nem mediática, o Conselho Municipal de Educação<sup>8788</sup>. Nos termos da cláusula 14ª, este é um espaço institucional de

---

<sup>86</sup> Cláusula 12ª nº1 a) e b)

<sup>87</sup> Nos termos do Artigo 3.º do D.L n.º 7/2003, de 15 de Janeiro: “O conselho municipal de educação é uma instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as ações consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo.”

Nos termos do artigo 6.º: *O conselho municipal de educação é nomeado por deliberação da assembleia municipal, nos termos propostos pela câmara municipal*

diálogo e envolvimento entre o Município, os responsáveis do Agrupamento e a comunidade educativa.

O Conselho deve pronunciar-se relativamente ao plano estratégico municipal, à participação do município em projetos, programas educativos e formativos de âmbito intermunicipal e relativamente a medidas de promoção do sucesso escolar e prevenção do abandono escolar precoce.

Apesar serem competências próprias dos Conselhos Municipais de Educação, nos termos do D.L n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, alguns dos contratos interadministrativos, determinam que o exercício de algumas competências delegadas, deva ser precedida de um parecer do Conselho.

De salientar ainda, dois aspetos relevantes. O primeiro relacionado com os direitos e obrigações decorrentes do incumprimento do contrato, regulado na cláusula 7ª. Existe um dever de consulta e informação recíproco entre as partes. Em caso de incumprimento, a parte cumpridora deve interpelar a faltosa para que seja lhe seja dado direito a pronunciar-se. Se for o Município a incumprir, tem o ME direito a suspender as transferências financeiras até que seja sanada a falta. Se, porém, a situação se mantiver, o Ministério pode avocar e exercer subsidiariamente as competências delegadas. Na prática, o Ministério tem um poder de avocação da competência.

Por fim, nota ainda, para o direito de informação entre as partes, especialmente se forem detetadas circunstâncias que ponham em causa a boa execução do contrato. Devem ser comunicadas as causas de um possível incumprimento e a duração do mesmo.<sup>89</sup>

Relativamente à resolução do contrato, este pode ser resolvido se existir incumprimento definitivo das obrigações contratuais por qualquer umas das partes, por razões de interesse público devidamente fundamentado ou por vontade expressa de ambas as partes. Se, o incumpridor for o Município, o Ministério deve comunicar, por escrito, a resolução no prazo de noventa dias. Se for, o contrário, e fundada na falta de financiamento do Ministério, o Município deve comunicar, com antecedência mínima de 60 dias, a data da resolução definitiva do contrato.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Cfr. cláusula 49ª

<sup>90</sup> Cfr. Cláusula 53ª

### 4.3.2. Melhoria do Desempenho dos Serviços Públicos

O artigo 3.º do DL. indica que a delegação de competência deve garantir a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços públicos objeto do contrato. Também, o artigo 4.º n.º2 faz referência a um modelo de financiamento, com previsão de incentivos financeiros para uma maior eficiência na gestão dos recursos. Trata-se da concretização do artigo 118.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, conforme analisámos anteriormente.

A qualidade e eficiência dos serviços são garantidos através da estipulação no clausulado contratual de indicadores de desempenho, nos termos o n.º2 do artigo 3.º do DL n.º30/2015.

Utilizando como exemplo, o contrato entre o Ministério da Educação e o Município de Águeda<sup>91</sup>. A cláusula 5ª do contrato, consagra os princípios em que se baseia o acordo: a alínea f) determina que deve ser respeitada a eficiência da gestão dos recursos, contribuindo para o não aumento da despesa pública global (constante da alínea h).

Também a cláusula 26ª determina que o modelo de financiamento deve promover a eficácia e a eficiência da gestão dos recursos educativos.

Mas é especificamente no capítulo VII do preceituado contratual, nomeadamente nas clausulas 41.º e 42.º, que estão definidos os indicadores de desempenho.

A primeira das cláusulas determina a obrigatoriedade de os Municípios melhorarem o desempenho educativo ao nível da percentagem de alunos em abandono ou risco de abandono escolar, das Classificações das provas finais e dos exames nacionais, da Variação anual das classificações das provas finais, dos exames nacionais e da Taxa de retenção.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Diário da República, 2.ª série — N.º 145 — 28 de julho de 2015; Contrato n.º 549/2015

<sup>92</sup> A melhoria dos indicadores é avaliada nos termos do n.º2 da mesma cláusula: “*Considera-se existir melhoria do desempenho dos indicadores referidos nas alíneas do número anterior quando: a) A diferença entre a média das classificações obtidas nos exames e provas nacionais do ensino básico no ano que se conclui e no ano transato seja superior à diferença registada nas médias nacionais; b) A diferença entre a média das classificações obtidas nos exames do ensino secundário no ano que se conclui e no ano transato seja superior à diferença registada nas médias nacionais;* c). *Exista redução da percentagem de alunos em abandono ou em risco de abandono escolar face ao ano transato; d) Exista redução da taxa de retenção face ao ano transato ou manutenção desta caso seja zero.*”

A melhoria dos indicadores dá lugar a uma compensação, designada por incentivo à eficiência, nos termos da cláusula 42.º. Se na execução do contrato forem geradas poupanças, ou seja, existir uma redução da despesa global, os Municípios têm direito à compensação. O incentivo depende não só da melhoria dos indicadores<sup>93</sup>, mas sobretudo de uma diminuição dos encargos financeiros.

A compensação concretiza-se numa partilha de 50% das poupanças geradas, entre o Ministério da Educação e o Município. Valor que deve ser aplicado em ações e iniciativas na área da educação e formação

Faremos referência à consagração destes indicadores de desempenho, à luz das Teses do Federalismo Financeiro.

#### **4.3.3. Recursos Humanos**

A função educativa envolve um conjunto de recursos humanos de significativa importância e dimensão. Tradicionalmente, são identificados dois grupos: o pessoal docente e o pessoal não docente.

O pessoal docente é constituído pelos professores<sup>94</sup> que prestam serviços nos Agrupamentos Escolares envolvidos. Com o processo de delegação, aqueles permanecem vinculados ao Ministério da Educação, como determina a cláusula 18.ª. Contudo, deve existir articulação entre as duas entidades para a afetação dos recursos necessários e das medidas de reforço e estabilidade do grupo docente.

O mesmo não sucede com o pessoal não docente, constituído pelos funcionários, designados Assistentes Operacionais, na área funcional de Auxiliar de Ação Educativa,

---

<sup>93</sup> “3 - Sem prejuízo do previsto no número seguinte, o incentivo à eficiência apenas é aplicável caso a maioria dos AE cumpram três das quatro metas de melhoria de desempenho e obtenham bons resultados escolares, conforme previsto na cláusula anterior. 4 — No primeiro ano de vigência do Contrato, o incentivo à eficiência apenas é aplicável caso a maioria dos AE cumpram duas de três metas de melhoria de desempenho e obtenham bons resultados escolares, por não aplicação do indicador de taxa de retenção”

<sup>94</sup> “Aquele que ensina uma arte, uma actividade, uma ciência, uma língua, etc.; aquele que transmite conhecimentos ou ensinamentos a outrem.” professor”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/professor> [consultado em 31-10-2017].

bem como, pelos técnicos superiores para apoio e acompanhamento de alunos com necessidades educativas especiais.

O grupo é transferido para o Município ao abrigo do regime de mobilidade<sup>95</sup>. A transferência é válida durante o período de vigência do contrato, nos termos do artigo 122.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.<sup>96</sup> A listagem do pessoal não docente a transferir encontra-se no anexo VI do Contrato.

O Município fica investido no exercício da competência de recrutamento de novos funcionários<sup>97</sup>, mas também no poder de direção e poder disciplinar sobre os trabalhadores, nos termos da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas<sup>98</sup>.

No entanto, os montantes relacionados com as despesas de remuneração, encargos sociais e demais valores envolvidos no recrutamento são pagos pelo Ministério. Bem como, os encargos que resultem de substituições de pessoal e novas admissões<sup>99</sup>.

O Município pode contratar, se o nº pessoal de pessoal não docente estiver abaixo do rácio definido pela lei. Novamente, as despesas estão sob alçada do Ministério.

As transferências de verbas são atualizadas a cada ano económico, para permitir fazer face às variações remuneratórias.

Apesar da transferência em regime de mobilidade para o Município, o pessoal não docente mantém todos os direitos laborais, nomeadamente, o direito ao vínculo, à carreira, à categoria, aos níveis remuneratórios e aos direitos sociais.

Uma última nota, para o caso em que a delegação não se converta em regime sem termo. O pessoal não docente transferido e identificado no anexo do contrato, e também, os contratados para substituir funcionários transferidos regressam à alçada do Ministério.

Contudo, não há solução no contrato, nem nos diplomas legais, para dar resposta à situação dos funcionários contratados pelo Município para cobrir a rácio legalmente

---

<sup>95</sup> Designa-se por mobilidade, “a ocupação de um posto de trabalho através da colocação de um trabalhador na mesma situação funcional em diferente órgão ou serviço, ou em diferente situação funcional no mesmo ou em diferente órgão ou serviço.” Fonte: Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas

<sup>96</sup> Cláusula 19ª nº1 do Contrato

<sup>97</sup> Cláusula 19ª nº2 do Contrato

<sup>98</sup> Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho

<sup>99</sup> Cláusula 19ª nº7 do Contrato

estabelecida. Ficam vinculados ao ente local ou passam também para a esfera jurídica do ME? Não temos resposta para esta questão.

#### **4.3.4. Recursos Financeiros**

O DL. 30/2015 de 12 de Fevereiro, consagra no artigo 4.º nº1, que o contrato interadministrativo deve prever os mecanismos de transferências dos recursos financeiros *necessários e suficientes* para a execução das competências transferidas.

Os contratos celebrados preveem disposições especificamente relativas aos recursos financeiros.

Os convênios estão sujeitos a vários princípios jurídicos, conforme tivemos ocasião de verificar. Por exemplo, estão sujeitos ao princípio da necessidade e suficiências dos recursos: o Estado Central deve transferir um valor monetário que permita a execução plena de todas as competências e tarefas (Cláusula 5ª alínea f). Muito importante, o princípio do não aumento da despesa pública global.

Um dos corolários deste regime é a aposta na eficiência na gestão dos recursos e de contenção nas despesas, conforme, a cláusula 5ª alínea h) e f).

O regime apoia-se na ideia de execução das competências pelo órgão administrativo mais próximo do cidadão, mas sem que essa transferência implique um aumento da despesa. Aliás, são criadas medidas de incentivo financeiro para que exista uma efetiva poupança nos gastos, com a correspondente redução de despesa.

O capítulo VI do preceituado contratual consagra o modelo de financiamento envolvido na delegação de competências. A suficiência e necessidade dos recursos, bem como, a manutenção da despesa encontram-se referidos nas cláusulas 25ª nº1 e 2 e 27ª.

No entanto, os Municípios podem realizar despesas adicionais, desde que sejam utilizadas receitas próprias e, apenas, para assegurar o cumprimento das metas de desempenho. (25ª nº 3 a). A mesma cláusula, impõe o não aumento de custos para o Ministério da Educação.

O contrato define as formulas de financiamento e as diversas componentes financeiras, nomeadamente as referentes ao pessoal não docente. A cláusula 30.ª do

contrato, consagra a componente de funcionamento dos Agrupamentos Escolares dividida nas seguintes parcelas: Transferências correntes<sup>100</sup>, outras transferências correntes<sup>101</sup>, participação financeira das AEC<sup>102</sup>, transferências de capital, gestão e conservação das infraestruturas escolares<sup>103</sup>, equipamentos e material didático na educação pré-escolar e outras parcelas de financiamento<sup>104</sup>.<sup>105</sup>

#### **4.3.5. Recursos Patrimoniais**

A delegação de competências também envolve recursos patrimoniais, nomeadamente, a transferência dos equipamentos escolares.

O artigo 5.º n.º1 do Dl. prevê a transmissão da titularidade e a gestão dos ativos afetos à prestação da função social delegada.

O contrato interadministrativo transfere<sup>106</sup> a titularidade do direito de propriedade sobre os bens móveis e imóveis afetos à função educativa. Os edifícios escolares, bem como, os materiais e objetos integrantes passam a ser propriedade do Município<sup>107</sup>.

O capítulo III do preceituado contratual regula a transmissão e gestão das infraestruturas escolares. A cláusula 16.ª permite a transferência<sup>108</sup> da titularidade para o

---

<sup>100</sup> As transferências referem-se a valor de despesas relativas a ajudas de custo, vestuários e artigos pessoais e transportes para visitas de estudo. Ainda, despesas com livros, documentação técnica, materiais de educação, cultura e recreio. Correspondem, ainda, a custos com combustíveis, lubrificantes, encargos com as instalações, produtos de higiene e limpeza; (Cláusula 31.º)

<sup>101</sup> As transferências correntes incidem sobre o componente de apoio à família, refeições do primeiro ciclo, ação social escolar, transportes de crianças e jovens, com alunos de escolas encerradas, alargamento da rede pré-escolar, encargos com empresas de limpeza e outras despesas. (Cláusula 32.ª)

<sup>102</sup> A participação financeira das AEC (atividades extracurriculares) concretiza-se através de despacho do Governo, onde é definido o valor máximo de participação financeira.

<sup>103</sup> Cláusula 35.ª.

<sup>104</sup> Nos termos da cláusula 37.ª, podem ser ainda financiadas despesas relativas à cedência temporária de instalações desportivas e outras, deslocações de docentes corretores e supervisores e despesas bancárias, custas judiciais ou publicações em diário da república.

<sup>105</sup> As transferências relativas a gestão e conservação são realizadas pela DGPGF (agora Instituto Financeiro da Educação I.P.), em prestações mensais. O Município deve enviar, ao Ministério, todas as despesas realizadas, com periodicidade trimestral. Já o ME envia até ao dia 15 de Agosto um cronograma financeiro relativamente ao ano escolar seguinte. O valor total do contrato deve ser inscrito no Orçamento do Município. (Cláusula 38.ª)

<sup>106</sup> A transferência opera com a celebração do contrato. (artigo 5.º N.º2)

<sup>107</sup> A lei ressalva, contudo, a reversão da titularidade, em caso de cessação do contrato.

<sup>108</sup> O M.E. obrigou-se a financiar a reabilitação das escolas, preparando um projeto de restauro, embora com constrangimentos financeiros.

Município, porém, as instalações escolares propriedade da Parque Escolar, E.P.E, mantêm-se na titularidade desta empresa pública.

De salientar, que além da titularidade, o ME financia também a manutenção, conservação e gestão dos edifícios, embora essas competências sejam do Município, conforme cláusula 17.<sup>a</sup>.

Especificamente sobre o financiamento, o clausurado contratual consagra as verbas a transferir para o Município no domínio da gestão e conservação das infraestruturas escolares. Nos termos da cláusula 35<sup>a</sup>, o ME transfere para a ente local em duas prestações a realizar em Abril e Junho de cada ano, um montante de 20 000€ (quarenta mil no total). E ainda, um montante calculado com base no valor médio de conservação das infraestruturas escolares, que, por exemplo, no momento da assinatura dos contratos foi calculado em 14 956€ no caso do contrato celebrado com o Município da Batalha, e em 85 317€, no caso de Matosinhos<sup>109</sup>.

#### **4.3.6. Avaliação e Acompanhamento da execução contratual**

A avaliação e o acompanhamento da execução do contrato assumem particular importância cfr. o artigo 6.º n.º1 do DL n.º30/2015. Não só, como indicador para uma possível conversão em delegação sem termo, mas também, como possível causa do alargamento do mecanismo a outros municípios e regiões e da adequação do modelo de descentralização, bem como, da qualidade dos serviços públicos em causa.<sup>110</sup>

Para o acompanhamento e avaliação do projeto-piloto, o capítulo VIII do modelo contratual, prevê a existência de uma comissão de acompanhamento, durante todo o período de vigência contratual.

A comissão é constituída<sup>111</sup> por três representantes designados pelo ME<sup>112</sup>, um representante do governo responsável pelas autarquias locais, dois representantes do Município e pelos diretores dos agrupamentos escolares.

---

<sup>109</sup> Conforme o Anexo V dos respetivos contratos interadministrativos de delegação de competências.

<sup>110</sup> Artigo 6.º n.º2 do DL n.º30/2015 de 12 de Fevereiro

<sup>111</sup> Cfr. cláusula 43.<sup>a</sup> n.º2 do Contrato

<sup>112</sup> Dois quais devem estar também elementos da Direção Geral de Planeamento e Gestão Financeira e da Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares.

A comissão de acompanhamento tem a responsabilidade<sup>113</sup> de acompanhar a evolução e o desenvolvimento do projeto; propor a adoção de medidas para que sejam atingidos os objetivos do contrato, no caso de as avaliações indicarem uma evolução negativa das metas de desempenho; deve ainda, redigir um relatório no final de cada ano letivo, relativo à progressão do contrato e um relatório final, no último ano letivo em vigor<sup>114</sup>.

Para cumprir estes objetivos, a comissão reúne a título ordinário, no final de cada trimestre. Extraordinariamente, reúne sempre que for convocada por qualquer uma das partes. Sendo presidida por um dos membros designados pelo Ministério.

Nota, ainda, para a distribuição do direito de voto nas deliberações da comissão: *“Os representantes do MEC têm 1 voto conjuntamente; o representante do membro do Governo responsável pelas autarquias locais tem 1 voto; os representantes do Município têm 1 voto cada um; os representantes dos AE abrangidos pelo Contrato têm 1 voto a exercer conjuntamente.”*<sup>115</sup>

#### **4.3.7. Exemplos Práticos**

Conforme referimos, cabe à Comissão a elaboração de um relatório no final de cada ano letivo. Julgamos que enriquece a análise que temos vindo a realizar, o recurso a exemplos práticos da execução dos contratos interadministrativos de delegação de competências na área da educação.

Para a concretização deste objetivo contamos com o auxílio da Câmara Municipal de Matosinhos (CMM), que forneceu o primeiro relatório elaborado<sup>116</sup> pela Comissão de Acompanhamento em 2016.

A metodologia usada pela comissão consistiu na realização de dois inquéritos aos Agrupamentos de Escolas ou às Escolas não agrupadas e à Federação Concelhia das Associações de Pais de Matosinhos (FAP). Foi realizada uma entrevista ao vereador da

---

<sup>113</sup> Cfr. cláusula 44ª.

<sup>114</sup> Cfr. Cláusula 48ª.

<sup>115</sup> Cfr. cláusula 45ª do Modelo Contratual.

<sup>116</sup> Até à elaboração da presente dissertação, apenas estava aprovado, segundo informações do próprio Município, o relatório referido. Por isso, os dados recolhidos são relativos ao primeiro ano de execução contratual.

educação da CMM e uma análise SWOT dirigida aos representantes dos serviços do Ministério da Educação e dos serviços municipais responsáveis pelo acompanhamento do contrato.

Um primeiro reparo relativamente ao início efetivo da execução contratual. Após a assinatura a 9 de junho de 2015, o Município assumiu gradualmente as competências acordadas nas seguintes datas: a 1 de Setembro, transitaram as competências referentes às atividades de enriquecimento curricular; a 1 de Outubro, as competências relativas ao pessoal não docente e a 1 de Janeiro, as competências referentes à gestão e conservação das infraestruturas e funcionamento das Escolas.

Uma nota relativamente ao conteúdo desta avaliação prática. Os dados referem-se apenas ao primeiro ano de execução contratual. Infelizmente não tivemos resposta a todas as missivas enviadas aos Municípios envolvidos.

Embora tenham existido contatos, posteriormente, não houve disponibilidade para fornecer os relatórios e informações mais precisas e atuais. A justificação baseia-se na não existência de relatórios recentes ou porque são considerados documentos internos e não podem ser fornecidos a terceiros, mesmo que o objetivo seja o estudo da medida.

Também, provavelmente por razões eleitorais, uma vez que a presente dissertação foi redigida, num período de pré-campanha seguida dos atos eleitorais. E como sabemos, embora as eleições tivessem lugar a 1 de Outubro, o processo inicia-se meses antes e a disponibilidade para fornecer informações não existe, talvez pelo receio de utilização dos documentos para outros fins.

Embora reportada a um primeiro momento da execução contratual, a informação prestada pelo Município de Matosinhos, e como veremos, pelo Município da Batalha, permitem retirar preciosas conclusões sobre o processo.

#### **4.3.7.1. Directores dos Agrupamentos/Escolas**

O território municipal de Matosinhos é composto por nove agrupamentos de escolas e por três escolas não agrupadas que integravam a rede escolar pública do ME.

No inquérito, os diretores salientaram a melhoria do nível de envolvimento da autarquia nas responsabilidades da escola, da capacidade de resposta às necessidades da população em termos de ocupação dos tempos não letivos dos alunos, da capacidade de resposta às necessidades das escolas relativamente à manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino. Melhorou, ainda, a distribuição do pessoal não docente pelas escolas do Município e a articulação/comunicação entre as escolas e a autarquia. Porém, consideram que piorou o volume de trabalho administrativo das escolas.

Já quanto à eficácia nos processos de gestão, nas competências ao nível do planeamento e da organização pedagógica, a par, da participação e envolvimento da comunidade educativa na definição das políticas educativas locais nada se alterou.

Consideram aqueles dirigentes que as competências delegadas nos Municípios são suficientes. Mas, também, seria importante alargar/aprofundar as competências dos Agrupamentos escolares.

Quanto ao grau de concretização das competências delegadas objeto da matriz de responsabilidades, os diretores consideraram que a única cuja execução está acima das expectativas é a relação escola/comunidade. Já quanto ao grau de satisfação relativamente ao processo de delegação de competências do ME para o Município, bem como os resultados do mesmo, os diretores consideraram indiferente.

No que concerne, especificamente, a cada uma das competências delegadas, os diretores tiveram diferentes opiniões. Todos referiram satisfação com a execução da autarquia relativamente às Atividades Extracurriculares. A maioria considerou que as atividades são adequadas ao contexto local e facilmente articuláveis com a dimensão curricular. Salientaram, ainda, que os docentes têm um perfil adequado à dinâmica das escolas e que o Município procura assegurar a articulação entre as AEC's e os conteúdos programáticos.

Relativamente ao pessoal não docente notaram-se alguns problemas. Houve uma evidente duplicação de entidades competentes sobre as mesmas atribuições. E, em alguns casos, as escolas tentaram manter o máximo de competências nos órgãos de gestão escolar, porém, noutras, deu-se uma repartição entre a escola e o ente local. Houve ainda um caso de uma escola em que as competências foram atribuídas, na totalidade, ao Município.

Os diretores afirmaram estar satisfeitos quanto ao recrutamento do pessoal não docente, especialmente com a sua afetação e colocação. No entanto, revelam indiferença quanto à gestão e remuneração de carreiras, ao poder disciplinar e à avaliação de desempenho dos funcionários. Salientaram, ainda, dois problemas, em primeiro lugar, no que concerne à confusão entre a “entidade patronal” (autarquia) e a “entidade gestora” (escola) e em segundo, quanto ao exercício do poder disciplinar.

Quanto à matéria da construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino, a maioria dos diretores revelou estar satisfeita com a execução do Município. Mas quando questionados sobre quem deveria gerir a verba consignada à manutenção dos estabelecimentos de ensino, a maioria considera que a verba deveria ser transferida para os órgãos de gestão das escolas e a competência exclusiva das mesmas.

Contudo, não é uma opinião consensual. Há quem a defenda como responsabilidade da escola, havendo necessidade de transferência direta para os órgãos de gestão, ficando o Município no papel de supervisor. Outros, defendem uma exclusiva responsabilidade do Município, que supre as necessidades após solicitação das escolas.

A maioria considerou-se insatisfeito quanto à prestação do Município na resolução dos problemas imediatos, e indiferente, quanto à manutenção periódica dos edifícios e à aquisição de materiais e equipamentos.

Relativamente ao modelo de financiamento, a maioria referiu que este permitiu suprir as verbas necessárias para as diferentes rúbricas orçamentais. No entanto, consideraram que deveriam ser os órgãos de gestão das escolas a ter mais responsabilidades neste domínio, para assegurar a eficácia do modelo. Salientam, é certo, que face a novas despesas ou a um aumento das previstas o modelo, é sempre reforçado e adequado às necessidades, através de um reforço posterior.

Quatro notas, relativamente à opinião dos diretores, no que concerne à delegação de competências. A primeira sobre a matriz de responsabilidade, a maioria dos diretores considerou que foram cumpridas no primeiro ano do contrato, mas que devia existir um reforço da autonomia das escolas e uma manutenção na sua esfera exclusiva, das competências relativas ao currículo escolar; uma segunda nota, para apontar o fraco papel desempenhado pelo Conselho Municipal de Educação; terceira, quanto à monitorização do contrato, a maioria dos diretores mostrou-se satisfeita com o funcionamento da

Comissão de Acompanhamento, mas quanto, às plataforma eletrónicas, consideram que não revelavam toda a informação necessária, nem em tempo útil; por último, salientaram que estão satisfeitos com os indicadores de desempenho, mas que devem ser clarificados critérios específicos para cada um e ter, naturalmente, em conta o contexto socioeconómico em que as escolas estão inseridas.

#### **4.3.7.2. Federação de Pais**

A Federação de Pais do Concelho de Matosinhos mostrou-se bastante crítica do processo de delegação de competências. Consideraram-se mesmo, muito insatisfeitos.

Justificam a sua posição, primeiramente, com o facto de o Conselho Municipal de Educação não ter desempenhado um verdadeiro papel ativo no acompanhamento das matérias a que estava obrigado a dar parecer.

A Federação salienta que só teve conhecimento da execução do contrato através das reuniões do Conselho Municipal de Educação. E por esse motivo, não pode avaliar a bondade da execução do processo.

Face a isto, propõe que a Comissão Permanente deva ser composta por representantes dos pais, dada a sua importância na comunidade escolar.

#### **4.3.7.3. Município de Matosinhos: Vereador da Educação**

A entrevista ao Vereador da Educação, Professor Correia Pinto permitiu avaliar o processo do ponto de vista do Município e compreender se as obrigações contratuais do ME estão a ser cumpridas.

No primeiro ano de vigência do contrato, o edil apontou como primeiras dificuldades a operacionalização dos mecanismos de acompanhamento contratual. Bem como, a dificuldade na utilização da plataforma BI-MEC. Contudo, referiu como vantagens, o maior envolvimento do Município nos assuntos escolares, devido a uma dinâmica de trabalho de proximidade e de partilha de informação. Registrando-se avanços na participação e envolvimento da comunidade educativa.

Apontou, como exemplo de mudança bastante positiva, a área de manutenção e apetrechamento das escolas. Com novos projetos de requalificação das escolas secundárias entregues ao Ministério para serem objeto de candidatura a financiamento europeu.

Referiu, ainda, de forma positiva, a distribuição do pessoal não docente. O Município identificou as necessidades de pessoal para cumprimento dos rácios legais. E para cumprir as normas legais, foram realizados procedimentos de contratação e afetação de novos trabalhadores.

Globalmente avalia o processo como satisfatório e considera que as competências delegadas no Município são ajustadas.

Quanto à análise específica de algumas competências agora na esfera do Município, as opiniões não foram totalmente positivas.

Assim, quanto às atividades extracurriculares, fez uma avaliação satisfatória. Contudo, revelou que o Município proporciona uma oferta, nesta área, superior<sup>117</sup> à contratualizada com o ME. O que provoca, naturalmente, uma despesa superior aos recursos transferidos pelo Estado Central nesta competência.

Quanto ao Pessoal Não docente, o vereador classificou esta competência como a que gera maior insatisfação. Os mapas de pessoal anexos ao contrato, não estavam corretos. E o ME não cumpriu as transferências financeiras destinadas a assegurar o pagamento dos trabalhadores contratados para observância do rácio legal. A diferença entre o valor transferido e as despesas reais rondou os 300.000,00€.

Relativamente a esta competência, nota, para a dificuldade de articulação entre as duas entidades envolvidas nas transferências, nomeadamente com a Direção Geral dos Estabelecimentos de Ensino e com o Instituto de Gestão Financeira da Educação.

Já, relativamente à transmissão e gestão das infraestruturas, os edifícios já se encontram na titularidade da autarquia. Desconhece-se a situação das escolas abrangidas pela Parque Escolar.

---

<sup>117</sup> Há um maior número de horas semanais destinadas a atividades e mais turmas a beneficiar das mesmas, como por exemplo, a educação pré-escolar.

As verbas consignadas à manutenção e apetrechamento das escolas são divididas em duas partes. Uma é transferida para os órgãos de gestão das escolas, que são primeiramente responsáveis pela gestão das verbas face às necessidades diárias. A restante é gerida pelo Município para obviar às necessidades identificadas.

Globalmente, nesta competência, constatou-se dois níveis de satisfação no relacionamento do Município, dependendo da entidade em causa, as escolas ou o ME. A primeira é bastante satisfatória, porém, entre a edilidade e o estado central a relação foi considerada bastante negativa. Os gastos com esta competência foram superiores às transferências do Ministério (embora estas tenham sido cumpridas nos termos contratuais).

A situação descrita, conduz-nos à componente financeira do contrato. As verbas contratuais foram transferidas conforme previsto, e regra geral, satisfizeram as necessidades verificadas, com exceção da componente relativa aos investimentos nas escolas, que se revelou manifestamente insuficiente.

Já quanto à matriz de responsabilidades, o vereador da educação referiu que não foi cumprida a 100% no primeiro ano, mas que tem sido trilhado um caminho satisfatório.

Duas notas quanto ao Conselho Municipal de Educação e quando à Comissão de Acompanhamento. No que concerne ao primeiro, o primeiro ano foi dedicado à sua instalação e nova composição, mas desempenhou o acompanhamento das matérias sujeitas ao seu parecer, de forma positiva. Já quanto à Comissão, foi realizada uma avaliação positiva, embora se refira que os representantes centrais do ME não têm respondido de uma forma clara às questões colocadas e que existem problemas na plataforma de monitorização, onde faltam informações.

#### **4.3.7.4. Análise Swot**

A análise swot permitiu avaliar os aspetos internos e externos do contrato interadministrativo de competências. A avaliação interna foi realizada pelos serviços municipais responsáveis pela educação, identificando as forças e oportunidades. A externa pelos serviços do Ministério da Educação avaliando as fraquezas e as ameaças à delegação de competências.

A avaliação interna apontou no primeiro ano como pontos fortes: os mecanismos de monitorização; a matriz de responsabilidades; os indicadores de sucesso educativo; a possibilidade de oferta formativa específica de base local; a transferência do pessoal não docente, em igualdade de condições de trabalho entre funcionários do Município e do Ministério; o modelo de financiamento e gestão financeira mais eficiente; ainda, a articulação entre os ME e os diversos agentes, bem como, a maior proximidade entre o Município e as escolas e um melhor conhecimento do território.

Já quanto aos pontos fracos: o mau funcionamento das plataformas eletrónicas; a periodicidade mensal das transferências para o Município; a manutenção da obrigatoriedade de entrega da receita própria de algumas escolas ao Tesouro; a desadequação dos rácios do pessoal não docente face à realidade; os critérios utilizados nos processos de afetação e colocação de pessoal não docente; o plano de reestruturação das escolas; o aumento de volume administrativo e técnico para o Município; a falta de comunicação entre os diversos elementos das áreas de intervenção contratual, nomeadamente entre as diversas direções gerais e o município.

A avaliação externa, levada a cabo pelos serviços do Ministério, reconheceu como oportunidades: a maior proximidade e comunicação entre o Município e as Escolas, melhorando a resposta aos problemas existentes; a maior eficiência na resolução de problemas das escolas, especialmente no que concerne à gestão de infraestruturas e recursos humanos; o funcionamento da comissão de acompanhamento e do conselho municipal de educação; a atribuição ao município da rede de psicólogos; a gestão efetiva de verbas pelo Município; e ainda, o relacionamento e compromisso ao nível do território.

Como ameaças ao processo de delegação: as alterações legislativas em matérias relacionadas com o contrato; a articulação entre alguns dos intervenientes contratuais e os diversos institutos e direções gerais; o facto do Município efetuar transferências trimestrais para as escolas e o Ministério realizar transferências mensais para o Município; o Município não ter acesso às plataformas; a falta de articulação entre o ME e a edilidade, especialmente na área financeira; a entrada em vigor do contrato, que se deu apenas a 1 de Outubro e não a 29 de julho; os problemas entre as direções gerais e os institutos financeiros, relativamente à contratação de pessoal não docente, à sua manutenção no regime de mobilidade e ao processamento de pagamentos e contratos.

De salientar, ainda, o grau de cumprimento dos indicadores de monitorização. No que se refere ao critério de abandono ou risco de abandono escolar, das 12 escolas do Município de Matosinhos, oito pioraram a percentagem de alunos em risco, duas mantiveram o indicador, enquanto duas diminuíram a percentagem de alunos em risco. Quanto ao indicador de resultados no ensino básico, em que são avaliados os resultados dos exames nacionais do 9º ano, sete escolas pioraram o indicador e cinco melhoraram. E por fim, relativamente ao indicador de resultados, avaliando as notas dos alunos nos exames do ensino secundário constatou-se que três escolas pioraram e três melhoraram.

No cômputo geral, verificamos que não houve melhoria alguma, em qualquer dos indicadores consagrados no contrato interadministrativo de delegação de competências. Situação que obstou à aplicação do incentivo à eficiência consagrado no preceituado contratual e já analisado anteriormente.

#### **4.3.7.5. Subdelegação de Competências**

Ainda como exemplo da execução dos contratos, uma referência para o caso do Município da Batalha. O contrato celebrado entre o Município e o ME foi assinado a 18 de Maio de 2015 e publicado a 28 de Julho.

O Município da Batalha entendeu que não dispunha de serviços administrativos suficientes para fazer face às novas competências e decidiu aplicar o nº5 da cláusula contratual 13.<sup>a</sup>, que permite a subdelegação<sup>118</sup> de competências no Agrupamento Escolar<sup>119</sup>. A subdelegação tem a duração de um ano, e consoante os resultados, é renovada por igual período<sup>120</sup>.

Através do instrumento de subdelegação, o Município transfere para o Agrupamento de Escolas algumas das verbas constantes do Anexo V do contrato interadministrativo<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> A subdelegação foi realizada por deliberação de câmara nº2015/0507/GAP de 14 de Setembro de 2015.

<sup>119</sup> No caso da Batalha, o contrato abrange apenas um Agrupamento Escolar.

<sup>120</sup> Tem sido sempre renovada desde o primeiro ano de vigência contratual.

<sup>121</sup> Os valores e as diversas componentes de financiamento constam da Cláusula 2ª da Adenda ao Protocolo nº34/2015/GAP de 28/09/2015 através do Protocolo nº 09/2017/GAP.

As verbas designadas transferências correntes<sup>122</sup> destinam-se ao cumprimento de diverso tipo de despesas como os encargos com as instalações (água, eletricidade); despesas com material escolar, de escritório, produtos de higiene e limpeza, entre outros conexos; custos de visitas de estudo, ajudas de custo, artigos pessoais e de vestuário; bem como, despesas com livros, documentação técnica, material de educação, cultura e recreio. Nesta rubrica, o Município transfere para o Agrupamento, o valor de 159 144,00€.

Quanto às outras transferências correntes, estas destinam-se a fazer face a despesas com a Ação Social Escolar, nomeadamente através do fornecimento de leite escolar; da atribuição de auxílios económicos; do transporte de alunos com necessidades educativas especiais; e também, com a atribuição de bolsas de mérito. O valor transferido para a escola é de 48 789€.

O Agrupamento recebe, ainda, financiamento destinado a outras componentes, no valor de 12 699€. E detém competência sobre o pessoal não docente.

O Município mantém apenas competência sobre a manutenção e apetrechamento dos edifício escolares que estão na sua titularidade.

---

<sup>122</sup> Cfr. Cláusula 31ª do Contrato.

## 5. Análise Crítica

Como vimos, o tema sobre o qual nos temos debruçado é complexo. Envolve vários órgãos, jurisdições, pessoas coletivas, movimentos políticos e tem implicações na vida diária de todos os envolvidos.

Iniciamos esta análise, referindo que o processo de delegação de competências nos Municípios teve o parecer contra de várias entidades ligadas ao sector da Educação. Desde logo, dos próprios docentes, como por exemplo, do Sindicato mais mediático, a FENPROF.

O diploma legal foi criticado por, alegadamente, permitir uma *“inaceitável transferência de competências das escolas para as câmaras municipais e não só do Estado para as autarquias, como refere o governo”*<sup>123</sup>. Acusam a lei de permitir uma intromissão na gestão curricular dos docentes por parte dos Municípios e colidir com a autonomia das escolas.

Também o Conselho de Escolas<sup>124</sup> emitiu um parecer negativo sobre o processo de delegação. Embora reconhecendo que o sistema educativo está excessivamente centralizado, burocrático e ineficiente<sup>125</sup>, aquele órgão considera que o caminho a seguir é o aumento da autonomia das escolas iniciado com os Contratos de Autonomia em 2007<sup>126</sup>.

O processo criado pela delegação vai, frontalmente, em sentido contrário ao caminho que tem sido seguido. Retirando competências às escolas, esvaziando as competências orçamentais e financeiras dos agrupamentos e, ainda, submete os estabelecimentos de ensino a uma indigna tutela municipal na gestão curricular<sup>127</sup>.

No entanto, o diploma entrou em vigor e, posteriormente, os contratos foram celebrados. Dos inicialmente quinze municípios envolvidos, a Câmara Municipal da Maia denunciou o contrato.

A nossa análise inicia-se pelas competências objeto de delegação.

---

<sup>123</sup> Artigo de Opinião do Sindicato de Professores do Norte, filiado à FENPROF. Disponível no sítio: <http://www.spn.pt/Artigo/decreto-lei-n%C2%BA30-2015-de-12-de-fevereiro-municipalizacao>

<sup>124</sup> O Conselho de Escolas é um órgão consultivo do Ministério da Educação.

<sup>125</sup> Parecer nº1 de 2015 do Conselho de Escolas, designado Municipalização. P.4

<sup>126</sup> Idem P.7

<sup>127</sup> Idem P.5-6

Ao analisarmos o DL. 30/2015 de 12 de Fevereiro, especialmente o artigo 8.º que consagra as competências na área da educação e compararmos o mesmo, com o artigo 58.º do Decreto-Lei nº75/2008 de 22 de Abril, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, verificamos que as normas consagram competências semelhantes, para não dizer, exatamente iguais.

É evidente que são competências idênticas atribuídas tanto às escolas através dos contratos de autonomia, quanto aos Município através dos Contratos Interadministrativos. E neste aspeto, têm razão os sindicatos e o Conselho de Escolas.

Os contratos de autonomia são uma medida de desconcentração da administração pública, através da atribuição de competências a uma entidade que pertence à mesma pessoa coletiva. No caso referido, as escolas estão juridicamente dependentes do ME.

Identificámos o primeiro problema da delegação de competências educativas nos Municípios, a duplicação dos órgãos competentes sobre a mesma matéria. Há uma espécie de “*conflito de competências*”, em que duas entidades distintas têm competências sobre as mesmas atribuições.

O diploma legal que institui a delegação vem colidir com a autonomia das escolas. E os críticos têm razão, quando afirmam que o processo retira competências às escolas, coloca em causa a sua autonomia, burocratiza o processo educativo e prejudica o funcionamento dos estabelecimentos de ensino.

Se as escolas, embora autónomas dependem do ME, sob vários aspetos, desde o financiamento à definição dos planos curriculares, ao duplicar as entidades competentes, o processo torna-se mais burocrático.

O Ministério transfere recursos para os Municípios, que por sua vez, os transferem para as escolas. Já estas, prestam contas ao ME e ao Município, tendo de articular com o ente local, a forma de gerir o funcionamento dos estabelecimentos de ensino, as componentes financeiras, as necessidades materiais e de gestão corrente, bem como, o pessoal não docente e as obras nos edifícios escolares.

Até aqui, todas estas matérias eram tratadas pela própria escola ou agrupamento, sob direção e fiscalização do Ministério. Agora, assistimos à entrada em cena de outra

entidade, num claro sinal de regressão pela forma e competências atribuídas aos Municípios.

Recordamos, neste ponto, a norma da Carta Europeia da Autonomia Local, nomeadamente o nº4 do artigo 4.º. As competências atribuídas aos Municípios devem ser exclusivas. Claramente não é este o caso, se a delegação se tornar definitiva verificamos duas entidades competentes.

Viola o próprio contrato de delegação de competências, nomeadamente a cláusula 8ª, que estipula a salvaguarda da autonomia das escolas e as competências dos seus órgãos, conforme referimos anteriormente. Não deixa de ser irrealista a concretização desta norma, se existem dois contratos com entidades, possivelmente distintas, com o mesmo objeto contratual e plenamente em vigor. O nº2 do mesmo preceito, chega mesmo a dispor o seguinte: na execução contratual *“devem ser realizados esforços, no sentido de promover o aprofundamento progressivo da autonomia e maior flexibilidade organizacional e pedagógica dos Agrupamentos”*.

Dois processos opostos, não podem chegar, através destes moldes, ao cumprimento dos seus objetivos.

A opção por um exercício da competência pelo ente mais próximo dos cidadãos é o caminho a seguir. No entanto, a própria duplicação de sujeitos competentes sobre as mesmas atribuições conduz a uma ineficiência na gestão dos recursos, a mais burocracia para ambas as entidades e, no limite, à colocação em causa, do serviço público.

Neste sentido, a solução passa por uma divisão clara de competências para cada um dos contratos.

Quanto às competências relativas à gestão escolar e práticas educativas, nomeadamente a Gestão do calendário escolar; a Gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos; a Gestão da orientação escolar; a Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino; e a Gestão dos processos de ação social escolar, verificamos que são, claramente, atribuições ligadas ao exercício da função educativa e por isso, devem permanecer na esfera de decisão das escolas.

Não só porque as direções e órgãos escolares são compostos por professores qualificados para as funções<sup>128</sup> que exercem, mas sobretudo, porque conhecem em pormenor, os processos, a situação escolar, económica e familiar dos estudantes e por isso, dispõem de know how que permite um exercício da competência mais eficiente e eficaz.

O mesmo se aplica, naturalmente, às competências no âmbito da gestão curricular e pedagógica como a definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas, e respetiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho; a definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas; a definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em colaboração com as escolas.

Só quem tem um conhecimento da realidade e do bom funcionamento dos estabelecimentos de ensino, conhecerá as melhores soluções educativas para os alunos com mais dificuldades e, assim, realizar melhor as atribuições.

Com isto não se defende um afastamento total do Município nestas matérias. Pode, por exemplo, ter uma função consultiva, tendo em conta, as políticas municipais de emprego e estratégia futura. Pode a edilidade fornecer elementos sobre a estratégia que pretende para o respetivo concelho e as Escolas tomarem esses aspetos em conta, na oferta formativa e na definição dos currículos, na medida em que possam proceder a alterações.

Também na questão do abandono e insucesso escolar, os sectores sociais dos Municípios podem ter um papel importante na identificação de problemas de base nas famílias, que dificultam o percurso e sucesso escolar dos alunos. Mas a orientação pode ser exercida, por exemplo, através do Conselho Municipal de Educação.

O mesmo não sucede quanto à gestão e manutenção das infraestruturas escolares. Relembramos que esta competência abarca a construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares e ainda a seleção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico.

E aqui, o exercício da competência pelo Município pode fazer a diferença. Juntamente com as escolas, podem ser identificados os problemas das infraestruturas. Se revelam

---

<sup>128</sup> Recorde-se neste ponto as qualificações que a legislação exige aos candidatos ao cargo de direção dos Agrupamentos. E as novas exigências de graus e matérias de estudo para o acesso à profissão.

problemas passíveis de reparação mais profunda ou de uma simples manutenção. E como os Municípios, pela sua autonomia face ao Estado Central podem beneficiar de programas de investimento europeus e efetuar as respetivas candidaturas, torna o processo menos burocrático.

Até aqui, em escolas apenas dependentes do ME, os estabelecimentos tinham de comunicar ao Ministério as suas necessidades, muito provavelmente com uma intervenção das direções regionais de educação (agora designadas por Direção de Serviço sob alçada da Direção Geral dos Estabelecimentos de Ensino) e posteriormente da Tutela. O que tornava o processo mais moroso e burocrático.

Se a competência está na esfera do Município, mais simples se torna a sua resolução, até pelo grau de complexidade. Se o problema for de mais fácil resolução, podem os serviços camarários suprir a necessidade. Mas se necessitar de um procedimento mais exigente, a sua elaboração e condução pelo ente local pode abreviar o tempo, os custos e as condições da obra.

Contudo, os elementos materiais ligados ao exercício da função educativa, nomeadamente material escolar, documentação e afins, devem ser adquiridos pelo estabelecimento de ensino que conhece as necessidades existentes e não se burocratiza o processo de aquisição.

No que concerne ao pessoal não docente, consideramos que é uma competência adequada ao exercício pelo Município, porque retira das Escolas muito trabalho administrativo, no que respeita ao processamento de salários, avaliação e poder disciplinar.

A divisão de recursos humanos da edilidade tem a seu cargo estas tarefas, com o pessoal afeto ao Município e estão preparadas para o exercício do encargo. Principalmente, porque pode conduzir a uma melhor gestão dos funcionários pelas diversas escolas integrantes de um concelho. A solução apresenta-se cumpridora de critérios de eficiência na gestão dos recursos humanos.

Quanto às Atividades Extracurriculares, os Municípios têm promovido este tipo de apoio aos alunos desde a sua criação em 2005, através da celebração de protocolos com as escolas. Concordamos com os diretores dos Agrupamentos de Escolas de Matosinhos,

quando referem que este domínio é adequado à dimensão local e ao seu exercício pelos Municípios. A este respeito nada mais merece nosso reparo.

No entanto, se até aqui apontámos um problema e algumas competências adequadas ao exercício pelo ente local. A nossa análise terá uma opinião menos favorável ao processo.

Iniciando pelo modelo de financiamento, com a análise do capítulo VI do contrato, verificamos que o mesmo é adequado e está construído para garantir a eficácia e eficiência na gestão dos recursos. O modelo é claro e transparente, prevendo todas as componentes necessárias à execução contratual.

No que se refere aos valores envolvidos, naturalmente, pela própria variação de alunos, de funcionários, de necessidades ligadas à gestão e apetrechamento dos edifícios não podia existir uma consagração taxativa de valores, sem a realização de ajustamentos necessários pela variação dos elementos.

No entanto, os anexos contratuais definiram valores de despesa média abaixo do que a realidade demonstrou necessário. Comprovámos esta situação relativamente ao Município de Matosinhos. Mas também na reunião que tivemos no Município da Batalha foi-nos comunicado que o saldo da execução contratual tem sido sempre negativo.

É certo, que o ME relativamente às competências contratuais tem realizado reforços de verbas no final de cada ano de exercício contratual. Contudo, não se cumpre o princípio de não aumento da despesa pública global. E pelo mesmo motivo, o princípio da necessidade e suficiência dos recursos. Podemos apontar assim, um segundo problema relativo à insuficiência de recursos financeiros.

Associado ao modelo financeiro e às obrigações de informação recíproca entre as partes encontramos as plataformas eletrónicas. Nas reuniões que mantivemos com os referidos Municípios, este elemento foi referido como um ponto negativo na execução contratual. As plataformas não disponibilizam a informação atualizada e, muito frequentemente, estão indisponíveis para utilização pelos serviços camarários. A situação tem efeitos práticos, na troca de informação e pagamento das despesas contratuais.

Quanto à melhoria de desempenho e eficiência do projeto, verificámos que o contrato estabelece objetivos de melhoria dos resultados no desempenho educativo. Incidindo estes na melhoria da percentagem de alunos em abandono ou risco de abandono escolar;

na classificação das provas finais e dos exames nacionais; na variação anual das classificações das provas finais e exames nacionais e na taxa de retenção.

Julgamos que os indicadores são adequados ao objetivo a atingir. Tratam-se de elementos que avaliam a performance dos alunos de uma forma isenta<sup>129</sup>, pelas provas a nível nacional.

Mas, como os responsáveis das escolas de Matosinhos, também consideramos que há uma profunda diferença entre os Municípios envolvidos. Cada um deles, detém diferentes níveis de rendimento, de condições sociais e familiares não sendo totalmente eficiente a sua aplicação de forma igual e taxativa a todos as escolas. A possibilidade de subcritérios para cada indicador poderia ser uma solução, contudo, não devem ser excessivos e demasiado extensos. Mais um problema a corrigir: incumprimento dos indicadores.

Relativamente aos resultados obtidos, não obtivemos muita informação sobre os mesmos. Mas, o panorama geral é melhoria de uns indicadores, e piora de outros, o que obsta à aplicação, em caso de lucro, do incentivo à eficiência. No caso do Município de Águeda aconteceu o contrário. Relativamente ao último ano letivo (2016-2017), a edilidade cumpriu os indicadores e conseguiu uma poupança no valor de 20 000€. Porém, o ME ainda não tinha transferido os 50% a que o Município tinha direito.

No que concerne ao acompanhamento e avaliação do projeto piloto, o funcionamento das Comissões de Acompanhamento não tem sido igual em todos os Municípios envolvidos e até muito discrepante. No caso de Águeda, a comissão até Setembro de 2017, tinha reunido apenas uma vez. Pelo contrário, em Matosinhos e na Batalha, as reuniões têm seguido o funcionamento contratualmente estabelecido.

Porém, somos obrigados a concordar com a Federação de Pais de Matosinhos na crítica à falta de assento na Comissão de Acompanhamento dos pais e encarregados de educação. Uma vez que o contrato obedece ao princípio da participação da comunidade na gestão do sistema educativo.

---

<sup>129</sup> Com isto queremos salientar a isenção que o indicador garante. Uma vez que se incidissem sobre os resultados escolar internos de cada escola, poderia existir uma manipulação dos indicadores de forma a conseguir uma boa avaliação. E em caso de redução de despesas, da atribuição do incentivo à eficiência

Se o órgão por excelência de acompanhamento é a Comissão, não se entende a falha na composição desta, retirando a um dos principais elementos da comunidade escolar da verificação da execução contratual.

Quanto ao Conselho Municipal de Educação, compreendemos a sua importância, como órgão de coordenação e consulta da comunidade educativa municipal. Mas não concordamos com o acréscimo de responsabilidades consultivas sobre determinadas competências delegadas no contrato e cujo parecer é requisito para a tomada de decisão pelas partes contratuais. Não só a solução viola o princípio da igualdade, face a outros contratos onde não estão previstas semelhantes normas. Como, em nossa opinião, a dispersão de órgãos competentes e de procedimentos na tomada de decisão é uma violação dos princípios da eficiência e eficácia da execução contratual.

Uma última nota, muito importante sobre a articulação entre os diversos níveis da administração pública. Conforme já referimos, a duplicação de órgãos competentes sobre a mesma matéria coloca em causa o exercício das funções e a própria prestação do serviço público. Ao analisarmos o preceituado contratual, constatamos que as diversas entidades envolvidas causam problemas à eficiência contratual. Como exemplo, as diversas Direções Gerais e Institutos Públicos envolvidos promovem uma disparidade de procedimentos e informação, agravando a burocracia administrativa, demonstrada pela situação das plataformas, em que a informação é transmitida ao ME que depois as repassa aos diversos organismos da administração central. Há uma excessiva burocratização do processo informativo.

A má articulação entre os envolvidos coloca em causa os objetivos contratuais e pode violar os princípios subjacentes ao mecanismo legal.

## 6. Perspetivas Futuras

A resposta ao possível aproveitamento deste processo piloto para o aprofundamento da descentralização administrativa poderia ter sido logo facultada, uma vez que, enquanto a presente dissertação foi elaborada, o Conselho de Ministros aprovou a Proposta de Lei n.º 62/XIII, a 16 de Fevereiro de 2017.

A proposta de lei tem como objeto a transferência de competências para as Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais.

A transferência opera em diversas áreas, como a educação, a ação social, a saúde, a cultura, o património, a habitação, as áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária, as praias marítimas, fluviais e lacustres, o cadastro rústico e gestão florestal, os transportes e vias de comunicação, as estruturas de atendimento ao cidadão, o policiamento de proximidade, a proteção e saúde animal, a segurança contra incêndios, o estacionamento público e algumas modalidades de jogos de fortuna ou azar.

O governo entende que esta opção permitirá uma *“maior eficiência e eficácia da atuação da Administração Pública perante o cidadão”*<sup>130</sup>. Por oposição a uma Administração centralizada e ineficiente.

As transferências são acompanhadas dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, necessários ao exercício das competências, conforme nº2 do artigo 2.º da proposta.

O governo planeia iniciar a transferência em 2018, permitindo, se for caso disso, a realização de forma faseada. Contudo, o processo deve estar concluído até ao final do ano de 2021.

No que concerne à área da educação em particular, o artigo 11.º da proposta de lei prevê as competências a transferir para as autarquias locais.

As competências a transferir para os entes locais são praticamente semelhantes às que podem ser objeto de contrato de delegação. A própria proposta dá nota da semelhança.

---

<sup>130</sup> Proposta de Lei nº62/XIII PP. 3-4

Na exposição de motivos, o Governo reconhece a suscetibilidade das competências serem objeto de delegação e procede à revogação do Decreto-lei nº30/2015, de 12 de fevereiro. Apesar da intenção de manter os contratos interadministrativos até à plena concretização das transferências.

No Capítulo V da proposta intitulado normas revogatórias, especificamente o artigo 40.º nº1 prevê a revogação do decreto-lei. E o nº3 prevê que os contratos de delegação de competências caduquem na data em que os diplomas legais que concretizam as competências objeto de transferência entreguem em vigor.

O sentido da lei é, claramente, transferir de forma definitiva as competências para as Autarquias Locais. Alargando o leque de matérias, e também, os recursos financeiros a transferir.

Naturalmente, os problemas elencados na análise realizada mantêm-se, e possivelmente, no que concerne ao trabalho burocrático e administrativo dos Municípios vão agravar-se.

Porém, temos de assinalar, o fato da norma parecer deixar de parte as competências no âmbito da gestão curricular e pedagógica. E temos dúvidas quanto à gestão escolar e das práticas educativas.

Só com a possível aprovação da lei e conseqüente redação dos diplomas legais de desenvolvimento poderemos pôr fim às dúvidas. Mas se for este o caminho a trilhar, vai ao encontro da nossa proposta de divisão de competências entre os Municípios e as escolas. Respeitando a autonomia dos agrupamentos e concentrando nos municípios as funções adequadas à edilidade.

Aos Municípios, a gestão de recursos humanos, apetrechamento e gestão de infraestruturas. Às escolas, a gestão escolar e das práticas educativas, bem como a gestão curricular e pedagógica.

Nota, ainda, para a problemática da dimensão dos Municípios. Atribuir um leque tão vasto de competência a todas as Autarquias do país, com uma dimensão territorial distinta, recursos variados, e na sua maioria, sem meios humanos e financeiros suficientes, à primeira vista, aparenta ser uma solução ineficiente e dispendiosa.

Como tivemos ocasião de analisar, a delegação de competências por via contratual não respeitou o princípio do não aumento de despesa do Estado. E o Ministério da

Educação transferiu verbas acima das previstas para que os orçamentos contratuais tivessem, pelo menos, um saldo zero.

Ao envolver áreas tão distintas, como a saúde, a educação ou as áreas ligadas à Justiça e ao ordenamento do território, cremos que o processo tem de ser bem organizado e realizado de uma forma faseada e cautelosa. Para que não seja mais dispendioso do que a manutenção da atual divisão de competências e não torne os Municípios num sistema burocrático e inoperante, face à transferência de recursos humanos para a sua esfera e de volume administrativo.

Num mau cenário, pode não existir resposta às necessidades dos serviços transferidos, implicando a violação do princípio da continuidade do serviço público.

A proximidade pode desvirtuar os objetivos da medida, respeitando o princípio da subsidiariedade num primeiro momento, mas incumpe, à posteriori, o requisito da eficiência desse brocado.

## **Conclusão**

A jornada que nos trouxe até aqui permitiu avaliar o processo de delegação de competências nos Municípios, a sua execução prática e os problemas de que padece.

Recordamos, neste momento, os três conceitos que acompanharam a análise: a Descentralização, a Subsidiariedade e a Eficiência. Acrescentámos, a Concorrência.

Não há dúvida de que o processo tem um cariz marcadamente descentralizador. Pretende-se o exercício de competências administrativas por órgãos jurídica e politicamente independentes do Estado Central.

A delegação de competências não é um processo de desconcentração, conforme tivemos ocasião de referir, porque não se trata da repartição de competências dentro da mesma pessoa coletiva, como acontece com os contratos de autonomia escolar. Os movimentos são distintos e entram claramente em confronto com o Programa Aproximar Educação.

Nitidamente, o processo de delegação é uma forma de repartição vertical de competências entre o Estado Central e as Autarquias Locais. A competência deve ser exercida pelo ente mais próximo dos cidadãos, desde que a capacidade daquele e a dimensão da tarefa respeitem critérios de eficiência. Assim, se define o Princípio da Subsidiariedade.

Os problemas identificados à delegação obstam ao cumprimento dos requisitos de eficiência impostos pelo princípio da subsidiariedade. O conflito de competências entre as Escolas e o Município impede o cumprimento dos objetivos a atingir.

Neste aspeto, e recordando os elementos caracterizadores da subsidiariedade elencados anteriormente na senda do pensamento de Nazaré da Costa Cabral, recordamos que a afetação de competências a níveis inferiores de decisão deve respeitar o teste da necessidade.

O teste da necessidade tem como finalidade aferir se o ente está em condições de atingir os objetivos com os meios à sua disposição. Na análise crítica, demonstrámos que não. Os recursos financeiros não são suficientes para cumprir os compromissos assumidos.

Apresentámos, ainda, o objetivo da legislação: a descentralização administrativa. Contudo, este tipo de descentralização, se visa o cumprimento do princípio da subsidiariedade não pode ser conseguida sem uma verdadeira descentralização financeira.

O Modelo Fragmentado de Descentralização de NAZARÉ DA COSTA CABRAL, corresponde como vimos, ao modelo de divisão de competências entre os Municípios e as escolas. Mas aquele modelo radica num modelo de Estado onde existe uma efetiva descentralização financeira.

A ideia base neste tipo de descentralização é a de que: *“pode haver níveis mais adequados do que o estadual para a prestação de serviços públicos”*.

As formas para concretizar este desiderato têm sido distintas: ou através de um financiamento por via tributária dos entes inferiores ou por um sistema de transferências realizado pelo Estado. Naturalmente, existe ainda possibilidade de criação de impostos locais.

O modelo financeiro da delegação de competências assenta nas transferências do Estado Central para os Municípios. Não há uma verdadeira autonomia financeira e nem capacidade de os entes locais suportarem sozinhos o exercício das competências delegadas.

A questão financeira acaba por desvirtuar a delegação. A competência é exercida pelo Município, mas financiada pelo Estado Central. Não há uma análise à capacidade financeira do ente, nem aos meios humanos necessários ao cumprimento do contrato de delegação, como se constatou no caso do Município da Batalha.

A solução da subdelegação de competências nas escolas atribuindo todas as tarefas de gestão escolar e pedagógica aos estabelecimentos de ensino, deixando as atribuições com a manutenção dos edifícios escolares e a gestão do pessoal não docente ao Município é uma solução para o problema da duplicação de entidades competentes. Porém, desvirtua por completo os objetivos do regime nos moldes estudados.

Nota ainda, para o facto dos diplomas legais, objeto do nosso estudo, preverem normas que visam garantir a melhoria da eficiência, garantido mesmo partilha de verbas, em caso de poupanças anuais nos valores orçamentais.

Não é desproporcionado afirmar, a existência de um excesso de normas que pretendem garantir a eficiência e eficácia da execução contratual.

A partir de 2011, a criação de legislação foi fortemente influenciada pelo Programa de Ajustamento Financeiro e pela necessidade de reduzir o peso do Estado e a despesa pública.

Contudo, este tipo de leis tem um pendor marcado pela Nova Gestão Pública. Esta teoria radica na ideia de uma administração centrada nos resultados, com inclusão de indicadores de desempenho e de objetivos a concretizar.

As metas são alcançáveis através da diminuição do peso da Administração Central e pelo aumento da eficiência na gestão de recursos humanos e financeiros. O objetivo é a melhoria da performance da Administração e o cumprimento do *value for Money*.

O modelo que estudámos prevê estes indicadores, embora não os cumpra. E a burocracia criada pelo excesso de entidades envolvidas, não permite, como vimos, a eficiência do processo de delegação.

Nota para a questão da concorrência. Sabemos que o modelo de Charles Tiebout é irreal na sua aplicação prática. E apesar da importância da educação para o futuro dos jovens, este não é um elemento tido em consideração para uma mudança de residência.

O fator mais importante é o laboral. A procura de um emprego melhor, com uma remuneração mais elevada e com condições mais apelativas é o fator decisivo. A escola é apenas tida em conta, quando se decide o local de residência por questões de distância. No fundo, só quando os filhos ingressam na faculdade é realizada uma escolha pelo mérito da instituição e dos conteúdos curriculares.

Com isto não esquecemos que existem famílias a procurar boas instituições de ensino, públicas ou privadas. Mas a sua escolha é restrita ao local de residência, máxime, à cidade ou ao concelho.

O futuro dirá a forma como o processo que estudámos será aproveitado. Mas é preciso ter em conta, que uma diversidade de medidas, periodicamente alteradas e sem um tempo mínimo de maturação e avaliação não permite bons resultados. E sobretudo sem um pacto partidário para assegurar a continuidade da descentralização da Educação em Portugal.

O próprio Grupo de Trabalho de Acompanhamento das Transferências de Competências na Educação encarregado pela Comissão Parlamentar de Educação e Ciência desempenhou um papel pouco ativo na avaliação e estudo dos projetos piloto. E

a partir de 2017, preocupou-se apenas em avaliar os novos projetos de descentralização que anteriormente referimos.

Situação que demonstra, naturalmente, um desinteresse pela medida e pelo seu aproveitamento para futuro. Não deixa de ser um sinal da forma como se legisla e do funcionamento de determinados órgãos de soberania, embora não nos caiba este desiderato.

Os processos estão ao sabor das eleições e dos vencedores eleitorais. O que se pretende é uma alteração efetiva do sistema educativo e a garantia de um sistema descentralizado nas competências certas. Nunca esquecendo que as escolas são o principal elemento neste mapa.

Continuaremos, pois, nas palavras do responsável pela Divisão de Educação do Município de Águeda *“com currículos do século XIX, professores do século XX e alunos do século XXI”*.

## **Bibliografia**

### **Doutrina**

ADRIANO TYOVA, Virgílio

*A Descentralização Financeira das Autarquias Locais em Portugal. Vantagens e Inconvenientes – 2004, Relatório de Mestrado - Biblioteca da Faculdade de Direito de Lisboa*

BACELAR GOUVEIA, Jorge

*Manual de Direito Constitucional – Volume II, 3ª Edição Almedina.*

BLANCO DE MORAIS, Carlos

*“A Dimensão Interna do Princípio da Subsidiariedade”, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 58, Volume II, Julho*

*“O Princípio da Subsidiariedade na Ordem Constitucional Portuguesa” in Estudos de Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Dialética 1999*

CABRAL DE MONCADA, Luís

*Código de Procedimento Administrativo Anotado, Coimbra Editora, 2015*

CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António

*Direito das Autarquias Locais. 2ª Edição. Coimbra Editora, 2013.*

CARDOSO, Eduardo de Proft –

*“Federalismo Financeiro e Descentralização: aspectos gerais” – Relatório de Mestrado 2004, Biblioteca da Faculdade de Direito de Lisboa -*

COSTA CABRAL, Nazaré

*“Teoria do Federalismo Financeiro” - Almedina. 2013*

*“O primeiro passo do federalismo financeiro : determinação de funções : análise de soluções a propósito das recentes alterações na legislação autárquica portuguesa” - Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito de Coimbra, 2014*

*Com Nuno Cunha Rodrigues - “Finanças dos Subsectores - Segurança Social, Sectores Regional e Local” - Almedina 2017*

CUNHA RODRIGUES, NUNO

*Breves notas em torno do Estatuto do Gestor Público: A caminho do New Public Management? In Separata de Estudos Jurídicos e Económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Coimbra Editora, 2006*

FAUSTO DE QUADROS, Canuto

*O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o tratado da União Europeia – Almedina, 1995*

FONTES, José

*Curso sobre o Novo Código do Procedimento Administrativo – Almedina. 6ª Edição 2017.*

FREITAS DO AMARAL, Diogo

*Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. volume I. Coimbra: Almedina, 2006*

GOMES CANOTILHO/Vital Moreira

*Constituição da República Anotada – volume I, Coimbra Editora, 2014*

*Constituição da República Portuguesa e Lei do Tribunal Constitucional, 8ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, Wolters Kluwer Portugal, 2010.*

LEITÃO, Alexandra

*Contratos Interadministrativos – Almedina, 2011*

MELO ALEXANDRINO, José de

MIRANDA, Jorge Miranda

*Manual de Direito Constitucional – Tomo III, Coimbra Editora, 1998*

*Constituição Portuguesa Anotada Volume I, Coimbra Editora,*

*Constituição Portuguesa Anotada Volume II, Coimbra Editora,*

MOREIRA, Vital

*Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra Editora, 1997*

OLIVEIRA MARTINS, Margarida Salema

*O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política, Coimbra Editora, 2003*

*O princípio da subsidiariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional, In Perspectivas constitucionais : nos 20 anos da Constituição de 1976 / org. Jorge Miranda.- Coimbra : Coimbra Editora, 1996-1998.-2.v.*

REBELO, Marta

*Finanças Locais: uma leitura contemporânea da descentralização financeira no quadro de Musgrave in Separata da Revista do Tribunal de Contas n.º51, Janeiro/Junho 2009 – 1.º Semestre de 2009*

REBELO DE SOUSA, Marcelo

*Lições de Direito Administrativo – volume I. Lisboa: LEX, 1999*

SALGADO DE MATOS, André

*A Delegação de Poderes In Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo – Coordenação Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão - AAFDL 2016*

SARAIVA, RUTE GIL

*Sobre o princípio da subsidiariedade: génese, evolução, interpretação e aplicação - Associação Académica da Faculdade Direito Lisboa, 2001*

### **Periódicos**

Revista Questões Atuais de Direito Local - *nº5 Janeiro/Março de 2015 – Licínio C. Silva – “O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa?” PP.7-24*

Revista de Administração Local

Ano 36 – Março/Abril 2013 – *História dos Municípios Portugueses na educação e cultura – Justino Magalhães*

Ano 39 – Abril/Junho 2016 – *Municipalismo e educação em Portugal – Justino Magalhães*

Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal

Ano 1, nº1 – *In Memoriam Richard Musgrave*, por Paulo Pitta e Cunha – Abril 2008

### **Documentos Autárquicos/Governamentais**

Câmara Municipal de Almada – *“Intervenção das Autarquias na Educação”*

Comissão de Acompanhamento - *Relatório de Execução do Contrato Interadministrativo de delegação de competências – Contrato de Educação e Formação Municipal nº555/2015, do Município de Matosinhos - Setembro de 2016*

Secretaria de Estado da Administração Local - *PAE: Programa Aproximar Educação. Descentralização de competências na área da educação – Contrato de Educação e Formação Municipal*

### **Sítios da Internet**

**Assembleia da República**

*<http://www.parlamento.pt/>*

**Bases Jurídico documentais**

*<http://www.dgsi.pt/>*

**Conselho de Escolas**

*<http://www.cescolas.pt/>*

**Câmara Municipal de Almada**

*<http://www.m-almada.pt>*

**Câmara Municipal da Batalha**

*<http://www.cm-batalha.pt/>*

**Câmara Municipal de Matosinhos**

*<http://www.cm-matosinhos.pt/>*

**Procuradoria Geral Distrital de Lisboa**

*<http://www.pgdlisboa.pt/>*

**Sindicato Independente de Professores e Educadores**

*<http://www.sipe.pt/>*

# Anexos

## Anexo I – Contrato de Delegação de Competências do Município de Águeda<sup>131</sup> – Matriz de Competências

Área de atuação	Domínio de intervenção	Ação concreta / competência	AE/E	Município	MEC
A - Políticas Educativas	A1. Planeamento Estratégico	1 Definição geral de políticas educativas nacionais	Consultado	Consultado**	Responsável
		2 Definição do Plano Estratégico Educativo Municipal	Consultado	Responsável*	Informado
		3 Elaboração e atualização da Carta Educativa	Consultado	Responsável*	Informado
		4 Definição do Projeto Educativo dos AE/E	Responsável	Consultado**	Informado
		5 Elaboração do plano anual e plurianual de atividades e respetivo relatório anual de atividades	Responsável	Consultado**	Informado
		6 Definição do plano de formação anual ou plurianual contínua de professores	Responsável	Informado	
		7 Definição do plano de formação de pessoal não docente	Consultado	Responsável	
		8 Definição do plano de formação de pais e encarregados de educação	Responsável	Responsável*	
		9 Definição dos limites referenciais quantitativos e financeiros anuais para a rede escolar e recursos humanos	Informado	Informado**	Responsável
		10 Definição da rede escolar e da oferta educativa e formativa	Responsável	Responsável**	Consultado
		11 Elaboração e aprovação de recomendações para o PDM - ações imateriais, espaços públicos e equipamentos de educação formal e não formal	Consultado	Responsável**	
		12 Conceção de projetos de construção, ampliação e requalificação de equipamentos escolares, quando participado pelo MEC	Consultado	Responsável**	Aprova
		13 Conceção de projetos de construção, ampliação e requalificação de equipamentos escolares, quando baseado em receita do Município	Consultado	Responsável**	Consultado
		14 Elaboração de pareceres e recomendações para a melhoria da educação	Responsável*	Responsável*	
A - Políticas Educativas	A2. Políticas de avaliação institucional	1 Identificação dos níveis e estruturas de avaliação institucional e respetivas competências	Informado	Informado**	Responsável
		2 Conceção do referencial de autoavaliação	Responsável	Responsável	
		3 Conceção dos instrumentos de autoavaliação	Responsável	Consultado	
		4 Implementação e monitorização do processo de autoavaliação dos AE/E	Responsável	Informado	
		5 Comunicação de informações necessárias aos serviços do MEC com vista ao acompanhamento da política educativa	Responsável	Informado	Informado
		6 Avaliação da informação quantitativa sobre desempenho escolar dos alunos e dos AE/E disponibilizada pela plataforma MEC	Responsável	Informado**	
		7 Avaliação externa dos AE/E	Informado	Informado**	Responsável
		8 Fiscalização aos AE/E	Informado	Informado**	Responsável
A - Políticas Educativas	A3. Relação escola/comunidade	1 Definição de normas e critérios para o estabelecimento de parcerias socioeducativas e formativas, e respetiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho	Consultado	Responsável**	
		2 Estabelecimento de protocolos de cooperação, formação em contexto de trabalho e socioeducativos nos AE/E e entre AE/E e a comunidade	Responsável	Informado	
		3 Elaboração de projetos de parceria para a realização de estágios de inserção profissional ou sociocultural	Responsável	Informado	
		4 Conceção e concretização de estratégias de prevenção relativas a potenciais grupos de risco	Responsável	Responsável**	Informado
		5 Identificação dos alunos com dificuldades de aprendizagem e conceção e concretização de estratégias de prevenção e ação	Responsável	Responsável	
		6 Organização e humanização dos espaços escolares	Responsável	Responsável	
		7 Criação de dispositivos adequados à circulação da informação nos AE/E e entre AE/E e comunidade	Responsável	Responsável	
		8 Definição e dinamização da rede de parceiros num quadro de cooperação e suporte à escola e à formação profissional	Responsável	Responsável	
		9 Estabelecimento de parcerias locais e/ou regionais para assegurar a gestão integrada de recursos técnicos especializados, nomeadamente na área da educação especial e de alunos cegos e de baixa-visão	Responsável	Responsável	
		10 Estabelecimento de protocolos para a concretização de componentes curriculares específicas de caráter vocacional e/ou profissionalizante	Responsável	Informado	
		11 Estabelecimento de acordos com o tecido económico-social local para a implementação de estágios e de prática simulada	Responsável	Informado	
		12 Divulgação dos resultados de boas práticas - benchmarking	Consultado	Responsável**	Informado
		13 Gestão do processo de realização de estágios no âmbito da formação inicial de professores, conjuntamente com as instituições de Ensino Superior	Responsável	Informado	Responsável
B - Administração da E/AE	B1. Administração e Gestão escolar	1 Definição de princípios orientadores para administração dos AE/E	Informado	Informado**	Responsável
		2 Criação de estruturas de gestão suplementares de apoio a nível Municipal	Consultado	Responsável**	
		3 Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos	Responsável		Informado
		4 Decisão sobre a aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino	Consultado	Responsável	
		5 Definição dos procedimentos da ação disciplinar do pessoal não docente	Consultado	Responsável	
		6 Identificação e criação das estruturas de gestão curricular (organização do processo de ensino, equipas educativas, ...)	Responsável	Informado	
		7 Definição do perfil profissional e funcional dos coordenadores pedagógicos	Responsável		
		8 Seleção e designação dos coordenadores pedagógicos	Responsável		
		9 Definição dos perfis profissionais e funcionais de coordenadores de equipas docentes, orientadores educativos, tutores, etc.	Responsável		
		10 Definição de critérios para a organização dos grupos de alunos (ciclo, ano, ...)	Responsável	Informado	
		11 Criação de equipas de projeto	Responsável	Informado	
		12 Qualificação como acidente em serviço, nos termos da Lei, aqueles em que os sinistrados sejam pessoal docente e não docente, autorização do processamento das respetivas despesas e da reabertura do processo em caso de recidiva, agravamento ou recada (Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro)	Responsável	Responsável	
		13 Autorização do abate de bens, equipamentos, mobiliários e materiais degradados ou inutilizados, dando conhecimento à autarquia	Responsável	Informado	
		14 Autorização, para o ensino básico, das permutas de frequência da disciplina opcional e da língua estrangeira	Responsável		
		15 Autorização da participação de alunos em jornadas, intercâmbios e pedetórios levados a efeito no território nacional	Responsável		
		B - Administração da E/AE	B2. Gestão dos Recursos	1 Definição de critérios para a organização e gestão dos recursos	Responsável
2 Definição de critérios para a organização e gestão da rede escolar municipal	Consultado			Responsável**	
3 Definição, implementação e gestão do plano anual de transportes escolares	Consultado			Responsável**	Informado
4 Implementação e gestão de circuitos especiais de transporte	Consultado			Responsável	Informado
5 Gestão dos processos de ação social escolar	Consultado			Responsável	Informado

<sup>131</sup> NOTA: A escolha da Matriz de Responsabilidades incidir sobre o Município de Águeda justifica-se por prever todos os pontos analisados na dissertação: a divisão de responsabilidades entre as partes, os deveres de informação e consulta, e principalmente, as competências prévias do Conselho Municipal de Educação. Como salientámos, nem todos os contratos previam os mecanismos de sujeição ao CME.

Área de atuação	Domínio de intervenção	Ação concreta / competência	AE/E	Município	MEC	
C - Currículo	C1. Desenvolvimento do Currículo	1 Definição do currículo mínimo nacional, orientações gerais e objetivos/metacurriculares das diversas áreas-disciplinas	Informado	Informado	Responsável	
		2 Definição de componentes curriculares de base local, incluindo as ofertas de formação profissional e atividades de complemento	Responsável	Consultado**	Informado	
		3 Definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos	Responsável	Consultado**	Informado	
		4 Planificação anual das componentes do ensino profissional e formação em contexto de trabalho	Responsável	Consultado	Informado	
		5 Elaboração e concretização de projetos integrados de gestão do currículo (organização das cargas horárias, articulação horizontal e vertical, ...)	Responsável	Informado	Informado	
		6 Definição das orientações metodológicas de cada disciplina do plano de estudos	Responsável	Informado	Informado	
		7 Programação das ofertas curriculares de base local no âmbito da gestão flexível do currículo	Responsável	Informado	Informado	
		8 Definição de conteúdos, metodologias, atividades e avaliação das componentes curriculares de base local	Responsável	Consultado	Informado	
		9 Organização de visitas de estudo e intercâmbios escolares	Responsável	Responsável	Informado	
		10 Autorização de realização de visitas de estudo ao estrangeiro/intercâmbios escolares, ou no país além de 3 dias	Responsável	Informado	Informado	
		11 Concepção de projetos de natureza trans e interdisciplinar	Responsável	Consultado	Informado	
		12 Concepção, organização e concretização de medidas de apoio socioeducativo	Responsável	Responsável***	Informado	
		13 Aprovação de estratégias de apoio para alunos com dificuldade de aprendizagem	Responsável	Responsável***	Informado	
		14 Gestão flexível e adaptada na lecionação do apoio ao estudo e da oferta complementar no 1.º Ciclo, e na organização das atividades de enriquecimento curricular, nos termos da legislação em vigor	Responsável	Responsável	Informado	
		15 Constituição temporária de grupos de alunos de homogeneidade relativa, em qualquer ciclo de estudos ou nível de ensino	Responsável	Informado	Informado	
	16 Programação uma oferta própria de formação vocacional e profissional	Responsável	Responsável**	Consultado		
	17 Implementação de projetos, experiências e inovações pedagógicas, em função dos recursos humanos disponibilizados	Responsável	Responsável**	Informado		
	C2. Avaliação Pedagógica	1 Definição do regime de avaliação dos alunos	Informado	Informado	Responsável	
		2 Conceção e realização de instrumentos de avaliação sumativa externa dos alunos	Informado	Informado	Responsável	
		3 Conceção e realização de instrumentos de avaliação sumativa interna dos alunos	Responsável			
4 Conceção, organização e execução de apoios à aprendizagem		Responsável				
5 Desenvolvimento de métodos e instrumentos adequados de avaliação aos alunos em consonância com o Projeto Educativo		Responsável				
D - Organização pedagógica e administrativa	D1. Organização administrativa	1 Definição de vagas por ano de escolaridade em cada AE/E	Responsável	Responsável	Informado	
		2 Emissão de parecer sobre o número de vagas por ano de escolaridade em cada AE/E em função do valor referencial estabelecido	Responsável	Responsável	Consultado	
		3 Definição das regras, procedimentos e prioridades no processo de matrícula dos alunos	Informado	Informado	Responsável	
		4 Gestão e implementação do processo de matrícula	Consultado	Responsável**	Informado	
		5 Autorização de matrícula fora de prazo e cobrança de emolumentos	Responsável	Responsável	Informado	
		6 Autorização da revalidação de matrícula anulada pelo não pagamento de propina ou de prémio de seguro escolar	Responsável	Informado	Informado	
		7 Gestão do processo de colocação de alunos	Consultado	Responsável	Informado	
		8 Autorização de dispensa de Educação Moral e Religiosa Católica / outras e de Língua Estrangeira a alunos vindos do estrangeiro	Responsável			
		9 Decisão sobre suspensão e reduções curriculares em casos excecionais e autorização de permutas de frequência de língua estrangeira	Responsável	Informado	Informado	
		10 Decisão de lavar certidões a partir dos termos de avaliação arquivados	Responsável			
	D2. Organização pedagógica	1 Definição das regras de constituição de turmas	Informado	Informado	Responsável	
		2 Constituição de turmas	Responsável	Aprova	Consultado	
		3 Apreciação do respeito da constituição de turmas em função do valor referencial estabelecido	Informado	Informado	Responsável	
		4 Definição de regras de elaboração dos horários	Responsável	Consultado		
		5 Elaboração dos horários	Responsável	Informado		
		E1. Humanos	1 Recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local	Consultado	Responsável	Informado
			2 Alocação de professores a tarefas e funções de acordo com o projeto de AE/E	Responsável		
			3 Alocação de pessoal não docente a tarefas e funções de acordo com o projeto de AE/E	Responsável	Consultado	
			4 Recrutamento de pessoal não docente	Consultado	Responsável	
			5 Avaliação do desempenho de professores	Responsável		Informado
6 Avaliação do desempenho do pessoal não docente	Consultado		Responsável			
7 Definição e realização de programas de formação contínua para professores	Responsável		Consultado			
8 Definição e realização de programas de formação contínua para pessoal não docente	Consultado		Responsável			
9 Autorização de acumulação de funções de pessoal não docente	Consultado		Responsável			
10 Autorização de acumulação de funções de pessoal docente	Responsável			Informado		
E2. Materiais	11 Contratualização de serviços educativos especializados a afetar a determinados projetos de AE/E (autoavaliação, SPO)	Responsável	Responsável			
	12 Organização e manutenção atualizada de banco de dados do pessoal não docente dos AE/E	Informado	Responsável	Informado		
	13 Recolher os dados estatísticos dos professores e pessoal não docente	Consultado	Consultado	Responsável		
	14 Coadjuvação, quando necessária, em disciplinas estruturantes no 1.º Ciclo e em qualquer disciplina dos 2.º e 3.º Ciclos, de acordo com os recursos humanos disponíveis	Responsável				
	15 Substituição de serviço letivo entre docentes, por ausência de algum professor, com o objetivo de, no final de cada ano letivo, ter completado o número de aulas previstas	Responsável				
	16 Atribuição da redução da componente letiva, para garantir o desempenho eficaz e eficiente de determinados cargos de administração e gestão escolar, bem como de coordenação curricular e pedagógica	Responsável				
	17 Atribuição de prémios de desempenho, no âmbito de ganhos de eficiência	Responsável	Responsável			
	1 Definição de tipologias-base de equipamentos fixos	Informado	Informado	Responsável		
	2 Definição de normas para aquisição de equipamento fixos	Consultado	Responsável	Informado		
	3 Seleção e aquisição de equipamentos fixos	Consultado	Responsável			
E3. Orçamentais (Gestão da parcela do OE a atribuir + orçamento privativo)	4 Definição de regulamentos para a utilização dos equipamentos fixos	Responsável	Responsável			
	5 Decisão sobre a realização de obras de manutenção e conservação dos estabelecimentos de ensino	Consultado	Responsável			
	6 Realização de projetos e obras de construção e ampliação de escolas	Consultado	Responsável	Consultado		
	7 Decisão sobre a realização de obras de remodelação e ampliação dos estabelecimentos de ensino	Consultado	Responsável**	Informado		
	8 Seleção e aquisição de mobiliário e equipamento escolar	Consultado	Responsável			
	9 Seleção e aquisição de equipamento e material pedagógico	Consultado	Responsável			
	10 Realização dos concursos e processos de aquisição de bens de consumo para as AE/E	Consultado	Responsável			
	11 Autorização de transferência de bens móveis e equipamentos entre AE/E	Consultado	Responsável	Informado		
	1 Recolhimento de verbas do Orçamento de Estado para pagamento de recursos humanos e outras despesas	Responsável	Responsável	Informado		
	2 Conceção e elaboração de protocolos de apoio financeiro ao projeto da escola (mecenato)	Responsável	Responsável	Informado		
E4. Gestão do Espaço e Tempo	3 Aceitação de liberalidades ao AE/E	Responsável	Responsável	Informado		
	4 Geração e gestão de receitas próprias	Responsável	Responsável	Informado		
	5 Gestão orçamental e de recursos financeiros	Consultado	Responsável	Informado		
	6 Utilização de excedentes orçamentais, com obrigatoriedade de parte dessa percentagem ser investida em melhorias logísticas	Consultado	Responsável***	Informado		
	7 Realização de correções excecionais dos apoios sócio económicos, decorrentes de alterações sócio económicas, ou outras que possam condicionar a obtenção de sucesso escolar	Consultado	Responsável	Informado		
	1 Definição do calendário escolar	Informado	Informado	Responsável		
	2 Definição de critérios para a organização das unidades base do tempo escolar (fração de hora, dia, semana, quinzena...)	Informado	Informado	Responsável		
	3 Gestão do calendário escolar	Responsável	Consultado	Informado		
	4 Definição das regras de gestão da carga horária dos docentes	Informado	Informado	Responsável		
	5 Atribuição de crédito horário	Informado	Informado	Responsável		
6 Definição das regras para a utilização de crédito horário	Responsável	Informado	Informado			
7 Organização flexível dos espaços	Responsável	Consultado				
8 Definição das cargas horárias (dia/semana) dos alunos	Responsável	Informado				
9 Autorização de alterações dos horários dos professores do 1.º ciclo	Responsável					
10 Homologação de horários dos professores que prestem serviço em equipas de educação especial	Responsável					
11 Definição sobre a duração de tempos livres	Responsável					

- R Responsável pela execução
- A Autoridade para aprovar
- I Informado sobre a execução
- C Precisa de ser consultado
- \* A realização desta ação/competência está sujeita a parecer obrigatório e vinculativo do CME - Conselho Municipal de Educação
- \*\* A realização desta ação/competência está sujeita a informação ao CME - Conselho Municipal de Educação
- \*\*\* A realização desta ação/competência está sujeita a consulta prévia ao CME - Conselho Municipal de Educação