



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

António Manuel Simões Camelo

DESCENTRALIZAÇÃO E PODER LOCAL
TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS
PARA OS MUNICÍPIOS

Relatório de Estágio no âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada orientado pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins e apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Julho de 2022

1 2 9 0



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Autor: António Manuel Simões Camelo

Título / Title: Descentralização e Poder Local / Decentralization and Local Power

Subtítulo / Subtitle: Transferência de competências para os municípios / Competences transfer to municipalities

Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada.

Orientador: Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins

Coimbra, 2022

Agradecimentos

Ao SMAA, pela amizade, ensinamentos e acolhimento ao longo de 5 meses.

Ao Professor Doutor Licínio Martins, pelo apoio e colaboração neste processo.

RESUMO: Desde o início da história de Portugal que o município tem desempenhado um papel de destaque na organização da vida social e na satisfação das necessidades locais. Contudo, a evolução do município português foi pautada por diversas fases de retração e de expansão das suas atribuições, tendo em conta o sistema político vigente em cada época. Tendo sobrevivido a regimes monárquicos absolutistas e a uma ditadura de longa duração no século XX, períodos durante os quais nunca perdeu a sua importância, o município português viria a sua autonomia ser inequivocamente reafirmada com a restauração da democracia no país em 1976. Apesar da proteção constitucional concedida ao poder local, o processo de descentralização viria a ser adiado até aos dias de hoje. Em 2013, com a Lei nº 75/2013, a que se seguiu a Lei nº 50/2018 e uma série de diplomas setoriais, que regulam a transferência de competências em diversas áreas, iniciar-se-ia um profundo processo de descentralização e, conseqüentemente, de reforço do poder local português. No seu conjunto, este processo permitiu que os municípios passassem a desempenhar um papel relevante em matérias tradicionalmente entregues ao governo central. Apesar dos importantes ganhos económicos e políticos subjacentes a esta opção, nomeadamente graças ao melhor conhecimento das necessidades locais e da libertação do nível central para o tratamento de questões de âmbito nacional, a descentralização não está imune a alguns riscos. De entre estes, destacam-se a falta de preparação da classe política local para lidar com as novas competências e as deficiências financeiras, humanas e materiais dos municípios. O presente trabalho pretende realizar uma análise profunda à importância do município na história portuguesa e ao atual processo de descentralização, de modo a perspetivar o futuro desta autarquia local, apontando as principais preocupações e vantagens subjacentes ao rumo escolhido.

PALAVRAS-CHAVE: Descentralização, município, autonomia local, poder local, governança local

ABSTRACT: Since the beginning of the history of Portugal, the municipality has played an important role in the organization of social life and in the satisfaction of local needs. However, the evolution of the portuguese municipality was marked by several phases of retraction and expansion of its powers, taking into account the political system in force at each period. Having survived absolutist monarchic regimes and a long-term dictatorship in the 20th century, periods during which it never lost its importance, the portuguese municipality would have its autonomy unequivocally reaffirmed with the restoration of democracy in the country in 1976. Despite the constitutional protection granted to the local power, the decentralization process would be postponed until the present day. In 2013, with Law n° 75/2013, which was followed by Law n° 50/2018 and a series of sectorial diplomas, which regulate the transfer of competences in several areas, a profound process of decentralization would begin and, consequently, the strengthening of Portuguese local power. As a whole, this process allowed municipalities to play a relevant role in matters traditionally handed over to the central government. Despite the important economic and political gains underlying this option, namely thanks to better knowledge of local needs and the liberation of the central level to deal with national issues, decentralization is not immune to some risks. Among these, the lack of preparation of the local political class to deal with the new competences and the financial, human and material deficiencies of the municipalities stand out. The present work intends to carry out an comprehensive analysis of the importance of the municipality in portuguese history and of the current process of decentralization, in order to envision the future of this local authority, pointing out the main concerns and advantages underlying the elected course.

KEY WORDS: Decentralization, municipality, local autonomy, local power, local governance

Siglas e abreviaturas

AM – Área Metropolitana

CEAL – Carta Europeia da Autonomia Local

CIM – Comunidade Intermunicipal

CRP – Constituição da República Portuguesa (1976)

MC – Município de Cantanhede

NCI – Norma de Controlo Interno do Município de Cantanhede

SMAA – Serviço Municipal de Aprovisionamento e Armazém

Índice

Introdução.....	7
1. Município de Cantanhede.....	10
1.1 Enquadramento geral	10
1.2 O Serviço Municipal de Aprovisionamento e Armazém.....	11
1.3 Atividades desenvolvidas durante o estágio curricular.....	13
2. Aprovisionamento	15
2.1 Conceito e objetivos.....	15
2.2 Estrutura da função aprovisionamento	16
2.3 O aprovisionamento e a Administração Pública.....	16
3. O poder municipal em Portugal.....	19
3.1 Breve definição de município	19
3.2 A origem do município	20
3.3 A evolução do município	21
4. O poder local no enquadramento jurídico-constitucional nacional	25
4.1 Noção de autarquia local.....	25
4.2 Princípios orientadores da organização do poder local	26
4.2.1 O princípio da autonomia das autarquias locais e a tutela administrativa	27
4.2.2 O princípio da descentralização administrativa.....	29
4.2.3 O princípio da subsidiariedade	30
4.3 O sistema de governo municipal português	30
4.3.1 As atribuições dos municípios e as competências dos seus órgãos.....	30
4.3.2 Os órgãos municipais	31
4.4 A dimensão intermunicipal do poder local	33
5. Descentralização.....	36
5.1 Noção de descentralização.....	36

5.2	Dimensões da descentralização	37
5.3	Tipos de descentralização	37
5.4	Limites à descentralização	39
5.5	Vantagens e inconvenientes da descentralização.....	40
6.	Transferência de competências para os municípios: descentralização em curso ...	44
6.1	Disposições preliminares	44
6.2	Transferência de competências	45
6.3	Delegação de competências	46
6.4	O segundo plano da descentralização: relações de âmbito local	47
6.5	O financiamento das novas competências	50
7.	O SMAA e as novas competências do Município de Cantanhede	56
7.1	Vantagens e desvantagens da descentralização	56
7.2	Os efeitos da descentralização no funcionamento do SMAA.....	57
	Conclusão	59
	Bibliografia.....	61
	Legislação.....	65
	Anexos.....	67

Introdução

No seguimento dos grandes conflitos que marcaram o século passado, o intervencionismo estatal extravasou o âmbito económico ou empresarial, ficando o Estado encarregue dos serviços públicos sociais relacionados com a educação, cultura, saúde, habitação e segurança social, caracterizados pelos objetivos da universalidade e gratuidade. A manutenção das funções económicas a par das funções sociais do Estado fez com que o Estado atingisse uma dimensão sem precedentes. No final do século XX, o descontentamento generalizado face ao tamanho do aparelho burocrático estatal e a crise deste modelo do Estado Social, introduziram um novo ímpeto descentralizador. Do mesmo modo, o modelo estatal que se seguiu – o Estado Garantia – postulou uma retração formal e material do âmbito de ação do Estado, cujas tarefas passariam a ser desempenhadas por outras pessoas coletivas públicas e pela Sociedade Civil. Ao Estado caberia, principalmente, a responsabilidade de regulação do mercado, assegurando o seu funcionamento são, de modo a proteger os interesses dos consumidores. Ainda assim, o Estado e outras entidades públicas, como os municípios, continuaram a ser responsáveis por outros serviços públicos, com especial destaque para o fornecimento de água e para os serviços de transportes de pessoas nas áreas urbanas.¹

Simultaneamente, em meados da década de 80, surge a *New Public Management*, apoiada na introdução no setor público de técnicas típicas do setor privado, com o intuito de aumentar a sua eficiência, eficácia e competitividade. Esta corrente desdobrou-se em dois planos distintos: por um lado, promoveu a reforma do setor público, através da introdução de alterações na estrutura de oferta dos serviços públicos, com a entrada de organizações privadas em setores exclusivamente públicos; por outro, permitiu que fosse levada a cabo uma reforma administrativa, com a introdução de técnicas e ferramentas tipicamente privadas na gestão das organizações do setor público.² De entre estas, destacam-se: profissionalização da gestão das organizações públicas, maior ênfase na performance, medição dos resultados com recurso a objetivos SMART, preferência pela desagregação das formas organizacionais, descentralização, prestação de contas

¹ Gonçalves, Pedro C. (2019): 41-44

² Ribeiro, António E. (2021): 419-420

tendo em conta a performance, tratamento dos utilizadores dos serviços como clientes, introdução de técnicas de melhoria da qualidade, planeamento estratégico, entre outros.³

De igual modo, na viragem do século, no seio da União Europeia, surgiam impulsos no sentido da descentralização de atribuições para o nível municipal. A corrente que ficou conhecida como municipalismo europeu, defensora da ideia da autonomia dos níveis locais de administração face ao Estado central no âmbito das questões económicas e políticas, surgiu como resposta à crise mundial provocada pelo neoliberalismo económico. Esta sugeria que os Estados devolvessem poderes aos níveis locais de governo, que se deviam organizar de modo a formar uma rede ativa de municípios capaz de se tornar numa célula ativa na vida política dentro do Estado-nação.⁴

Ainda no plano internacional, o processo de globalização iniciado na mesma época pode ser entendido como um fator a favor da descentralização, na medida em que esta se demonstrou uma solução adequada: para garantir eficiência na alocação de recursos, face ao aumento da heterogeneidade provocado pela globalização; para garantir a eficiência na produção, através da facilitação da atração de capital internacional por parte das jurisdições de menor dimensão; e para sossegar intenções separatistas ou autonómicas, intensificadas pela globalização e pela perceção da redução dos benefícios para as minorias continuarem a fazer parte de um Estado com que não se identificam.⁵

Este conjunto de alterações funcionou como um impulsionador do atual movimento de descentralização português, enquadrado na reforma da Administração Local, cujo início ficou marcado pela publicação do Documento Verde da Reforma da Administração Local, em 2011. Segundo o referido documento, a reforma da administração local em Portugal deveria ser efetuada tendo por base quatro vertentes: setor empresarial local, concretizada pela Lei nº 50/2012; organização do território, materializada na Lei nº 22/2012; gestão municipal e intermunicipal, reforçando atribuições e competências e gerando ganhos em termos de economias de escala; e democracia local.⁶

De entre estas vertentes destaca-se a gestão municipal, intermunicipal e financiamento, no âmbito da qual o governo definiu como objetivos: redefinir as

³ Pollitt, Christopher (2018): 19-20; Rocha, J. A. Oliveira (2014): 52-54; e Gruening, Gernod (2001): 2

⁴ Motta, Elisabetta (2021): 6-7; e Thompson, Matthew (2020): 1

⁵ Jurado, Ignacio e León, Sandra (2019): 668

⁶ Neves, Ana (2012): 1

competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais, concretizando os princípios da descentralização e da subsidiariedade, e rever o regime financeiro das autarquias locais, de modo a equilibrar a descentralização de competências com adequados mecanismos de financiamento, para promover a eficiência da gestão pública e a sustentabilidade financeira.⁷ Estes objetivos foram entretanto atingidos pelas leis n° 73 e 75 de 2013, bem como, pelas Leis n° 50 e 51 de 2018, e respetivos diplomas setoriais.

Como tal, nas últimas décadas, as autarquias locais têm enfrentado um conjunto significativo de transformações, desde a restauração da democracia em Portugal a uma série de fenómenos com expressão internacional (europeização, liberalização económica, globalização, etc.). Ainda assim, continuam a desempenhar um papel de extrema relevância no desenvolvimento das comunidades locais e na consolidação democrática do país. Este facto apenas revela a inegável importância do município: na nossa História, uma vez que são a única unidade administrativa anterior à fundação da nação e que manteve sempre o estatuto de autarquia local; no campo económico, uma vez que desempenham diversas funções de inegável importância pública ao nível local; em termos financeiros, pela quantidade de fundos públicos que gastam, mas que também recolhem; e, por fim, na esfera política, visto que são um cenário de prática da democracia local, que tem como virtude a limitação do excessivo poder central.⁸

⁷ Sousa, Nuno J. V. A. (2013): 90

⁸ Amaral, D. Freitas do (2016); 450-451

1. Município de Cantanhede

1.1 Enquadramento geral

Cantanhede situa-se no distrito de Coimbra, região Centro, contabilizando cerca de 400 km², distribuídos por 19 freguesias. A sua considerável extensão traduz-se numa ligação territorial direta com oito municípios: a Norte, Mira, Vagos e Oliveira do Bairro; a Este, com Anadia e Mealhada; e, a Sul, com os concelhos de Coimbra, Montemor-o-Velho e Coimbra. Já a Oeste, o concelho de Cantanhede é banhado pelo Oceano Atlântico.

Em termos históricos, os primeiros registos de Cantanhede remontam ao período Paleolítico Médio, uma vez que a existência de diversos achados arqueológicos permitem provar a presença do Homem de Neanderthal no território por volta do ano 30.000 a.C.. No que concerne à constituição de uma povoação ordenada e administrada, aponta-se o século XI, em que D. Sisnando terá mandado povoar e fortificar aquelas terras. Já no século XVI, a 20 de maio de 1514, D. Manuel I atribuiu um foral a Cantanhede, que assim atingia o estatuto de autonomia face ao poder central do Rei.

Do ponto de vista político, o partido dominante tem sido o Partido Social-Democrata (PSD), visto que, desde 1976, apenas por uma vez perdeu as eleições para o Partido Socialista (PS), em 1993. Nas últimas eleições autárquicas de 2021, o PSD recolheu 55,31% dos votos, enquanto o PS obteve 27,86% das escolhas dos eleitores.⁹

Em termos económicos, Cantanhede apresenta um número de empresas por mil habitantes superior à média nacional, de 14,5 face a 12,8.¹⁰ A maioria destas concentra-se nos setores da agricultura, produção animal e floresta e no setor do comércio a retalho. Em termos do mercado de trabalho, Cantanhede apresenta uma taxa de desemprego de 9%, inferior aos 13,2% referentes à média nacional.¹¹ No que diz respeito aos vencimentos auferidos, a média dos salários em Cantanhede situa-se nos 889,80€, significativamente abaixo da média nacional – 1001,50€.¹²

⁹ Markttest, 2021 - Dados disponíveis em <https://www.markttest.com/wap/a/p/conc~60200/id~d0/el~0.aspx>

¹⁰ Pordata, 2019

¹¹ Pordata, 2011

¹² Pordata, 2019

A Câmara Municipal de Cantanhede, em 2020, contava com 306 funcionários, o que se traduz numa média de 9 funcionários por mil habitantes, um valor consideravelmente mais baixo que a média nacional, de 13 trabalhadores da administração pública local por cada mil habitantes.¹³

Por fim, no que diz respeito à performance financeira do MC, podemos socorrer de dois indicadores para retratar a realidade. Por um lado, analisando o equilíbrio orçamental, medido através da relação entre receitas e despesas correntes, concluímos que Cantanhede obteve um melhor resultado que a média dos municípios nacionais: para o MC, o valor das receitas representa 140% do valor das despesas, sendo que a nível nacional esse coeficiente se situa nos 125%. Por outro lado, Cantanhede apresenta uma autonomia financeira ligeiramente inferior à média nacional. 35,1% das suas receitas dizem respeito à cobrança de impostos municipais, enquanto que a nível nacional este valor sobe para os 38,2%.¹⁴

1.2 O Serviço Municipal de Aprovisionamento e Armazém

O SMAA insere-se no Departamento Administrativo e Financeiro¹⁵, pelo que se ocupa de tarefas administrativas e financeiras relacionadas com a gestão e otimização dos recursos do Município, sejam eles humanos, financeiros ou patrimoniais. O serviço conta com 11 funcionários, dos quais 3 integram a carreira de Técnico Superior, 3 a de Assistente Técnico e 2 a de Assistente Operacional, existindo ainda 3 funcionários em situação de contrato de tarefa.¹⁶ Os funcionários apresentam uma média de idades de 43,6 anos e distribuem-se por género da seguinte forma: 72% são do sexo masculino e 28% do sexo feminino. Em termos de habilitações literárias, 46% dos funcionários possuem Licenciatura, sendo que a mesma percentagem concluiu o Ensino Secundário, e os restantes 8% o 1º Ciclo de Ensino Básico.¹⁷

A missão e visão do SMAA estão alinhados com os do próprio Município. A sua missão consiste na promoção da qualidade de vida dos habitantes de Cantanhede, através da implementação de políticas públicas inovadoras e participadas, sem ferir a

¹³ Pordata, 2020

¹⁴ Pordata, 2019

¹⁵ Despacho nº 7949/2020

¹⁶ Ver anexo 1

¹⁷ Ver anexo 2

gestão sustentável dos recursos e a qualidade do serviço público prestado. A visão do MC consiste no reconhecimento de elevados padrões de qualidade de vida, inovação, modernidade e competitividade.¹⁸

As principais funções do SMAA dizem respeito à gestão do sistema centralizado de aprovisionamento do Município, garantindo o abastecimento permanente das unidades orgânicas municipais com os bens e serviços necessários ao desempenho das suas funções, e à implementação do processo de pré-contratação de aquisição de bens e serviços por ajuste direto simplificado, principalmente, através da realização de consultas a fornecedores. Para além disso, cabe ao SMAA e/ou ao Chefe do SMAA: elaborar o plano anual de aprovisionamento, organizar e manter atualizado o inventário de bens de património do Município, bem como o inventário das existências em armazém, acompanhar a atividade do Estaleiro Municipal e do Refeitório Municipal e efetuar consultas periódicas ao mercado, de modo a aferir quais as entidades que podem suprir as necessidades do município nas condições mais vantajosas, do ponto de vista financeiro e da qualidade.¹⁹

Assim, em termos funcionais, podemos distinguir duas grandes áreas de atuação do SMAA: o planeamento, gestão e controlo das existências em armazém ou materiais de stock e o planeamento, gestão e controlo dos bens patrimoniais do Município ou bens de imobilizado.

No que diz respeito às existências, a atuação do SMAA tem por base a manutenção um sistema de inventário permanente, que deve permitir conhecer a qualquer momento o valor e quantidade de cada bem que se encontra em armazém. Para tal, devem ser criadas e atualizadas fichas de armazém em formato eletrónico na plataforma GES, de modo a que o seu saldo corresponda permanentemente aos bens existentes fisicamente. Destas fichas devem constar as seguintes informações: descrição, data de entrada, identificação da guia de remessa do fornecedor, quantidade e valor unitário. Para verificar que o saldo das existências virtual corresponde aos bens existentes fisicamente no armazém, o SMAA deve levar a cabo, no final de cada exercício económico, um inventário de existências, que consiste num processo de inspeção física dos ativos existentes em armazém com o intuito de validar as fichas de existências.²⁰

¹⁸ NCI, arts. 3º e 4º

¹⁹ NCI, art. 40º

²⁰ NCI, arts. 81º a 88º

A outra grande atividade do SMAA diz respeito ao inventário e cadastro do património municipal, constituído pelos bens, direitos e obrigações afetos ao MC. A gestão do património municipal tem como grande objetivo assegurar que a afetação e distribuição dos bens pelos diversos serviços é adequada às atividades desenvolvidas e que esta concorre para o aumento da eficiência das mesmas. São bens de imobilizado todos os bens pertencentes ao município de carácter permanente, com duração superior a um ano, e que não tenham como destino a sua transformação ou venda. Podemos distinguir três tipos de imobilizados: investimentos financeiros, imobilizações corpóreas ou imobilizados tangíveis e imobilizações incorpóreas ou imobilizados intangíveis.²¹

Cada bem de imobilizado deve dar origem a uma ficha individual de património²², registada na aplicação SNP – Sistema de Normalização de Património, que contenha as seguintes informações: número de património atribuído ao bem, descrição do mesmo, classificação económica, data de aquisição, valor de aquisição, taxa de amortização, valor atual, fundamentação da necessidade de aquisição através da sua ligação a uma requisição externa, tipo de aquisição e estado de conservação do bem. Todos os bens devem ser etiquetados, de modo a permitir a sua identificação através do seu código de património e da leitura de um código de barras. Para garantir uma correta gestão dos bens de património, bem como um permanente e atualizado conhecimento sobre os mesmos e respetiva localização, o SMAA deve realizar uma verificação dos bens nos locais e registar na aplicação informática as possíveis transferências internas de bens móveis e os abates de bens.²³

1.3 Atividades desenvolvidas durante o estágio curricular

Uma vez que o SMAA se subdivide em três secções, também as atividades desenvolvidas ao longo do Estágio Curricular se repartem pelas três áreas, sendo que se desdobram temporalmente tendo em conta as necessidades do SMAA em cada momento.²⁴

²¹ NCI, arts. 92º e 93º

²² Ver anexo 3

²³ NCI, arts. 95º a 101º

²⁴ Ver anexo 4

Assim, na Secção de Armazém, para além do apoio dado no âmbito da receção e conferência de bens, do despacho de pedidos e da elaboração de pedidos eletrónicos²⁵, o maior contributo consistiu na participação no inventário de fim de ano, tendo integrado uma das equipas de contagem das existências físicas no Armazém.

No que diz respeito à Secção de Aprovisionamento, foram desempenhadas funções de naturezas distintas. Por um lado, de carácter executivo e rotineiro, trabalhei com os diversos softwares disponíveis, com o intuito de: lançar faturas e guias de remessa e emitir requisições internas²⁶ e requisições externas²⁷. Por outro lado, desempenhei funções de apoio ao planeamento e coordenação das atividades para o ano civil de 2022, nomeadamente, analisando as requisições externas emitidas durante 2021 e ajudando à elaboração do plano anual de aprovisionamento de 2022 e examinando os inquéritos a fornecedores e colaborando no respetivo processo de avaliação. Por fim, levei a cabo tarefas de cariz administrativo e burocrático, destacando-se a minha participação no arquivo municipal, através da recolha dos elementos que constituem cada processo de aquisição, composto por pedido, requisição interna, ficha de compromisso, requisição externa e fatura.

Na Secção do Património, onde estive integrado durante a maior parte do meu Estágio, foi-me possível acompanhar todo o processo referente aos bens de imobilizado: elaboração das fichas individuais; lançamento de faturas; receção, conferência e etiquetagem dos bens; realização de transferências²⁸; e realização de abates²⁹. Para além disso, tive a oportunidade de fazer parte de uma iniciativa inovadora levada a cabo pelo Município, que consiste na afixação de códigos QR em todos os edifícios municipais, tornando possível aceder a uma lista dos bens de imobilizado existentes em cada gabinete e respetivos utilizadores³⁰. Pude, também, lidar com cadernos de encargos, tendo sido encarregue pela identificação dos bens passíveis de serem classificados como imobilizado e a criação das respetivas fichas individuais,

²⁵ Ver anexo 5

²⁶ Ver anexo 6

²⁷ Ver anexo 7

²⁸ Ver anexo 8

²⁹ Ver anexo 9

³⁰ Ver anexo 10

2. Aprovisionamento

2.1 Conceito e objetivos

Resumidamente, o aprovisionamento consiste na «atividade responsável por disponibilizar bens e serviços necessários ao funcionamento da organização».³¹ Assim, podemos afirmar que a atividade de aprovisionamento pretende assegurar que as várias divisões/secções de uma organização, seja ela pública ou privada, tenham à sua disposição todos os equipamentos, mercadorias e serviços necessários para que a organização possa laborar nas diferentes fases produtivas.

O principal objetivo da função de aprovisionamento diz respeito à obtenção de materiais da qualidade certa, na quantidade certa, ao fornecedor certo, para serem entregues no local certo, à hora certa, pelo preço certo.³²

Como tal, pretende-se que um bom serviço de aprovisionamento seja capaz de potenciar a competitividade e rendibilidade de uma organização, através de uma eficaz prospeção de mercado, que garanta a aquisição dos vários equipamentos e serviços ao menor custo possível, sem afetar negativamente a qualidade da produção, e da redução ao mínimo das perdas de valor das existências, evitando duplicações e desperdícios. Um serviço de aprovisionamento capaz deve assegurar, ainda, a continuidade do fluxo de abastecimentos, de modo que o funcionamento da empresa e a produção não sejam postos em causa, constituindo stocks dos produtos imprescindíveis para a laboração da organização. Para tal, é necessário que o serviço de aprovisionamento trabalhe de um modo integrado com todos os restantes serviços da organização, que conhecem com maior detalhe a melhor forma de satisfazer as suas necessidades, num modelo assente na cooperação, com vista à obtenção do melhor resultado possível para a entidade.

Concluindo, podemos afirmar que a centralização da função aprovisionamento num departamento especializado nessa tarefa contribui para a obtenção de economias de escala, para a promoção de uma maior coordenação das atividades e para a obtenção de um controlo mais eficaz da atividade da organização.

³¹ Almeida, Pedro e Cúrdia, António (2021): 15

³² Lysons, C. K. (1990): 20 e Braga, Miguel (1991): 11

2.2 Estrutura da função aprovisionamento

Para atingir os objetivos acima enunciados, o serviço de aprovisionamento desdobra-se numa estrutura dupla: primeiro, compra e, depois, constituição e gestão de stocks.³³

A compra consiste no «conjunto de operações que permitirá adquirir para a empresa, em tempo oportuno, na quantidade e qualidade desejadas e ao menor custo, todos os materiais necessários ao seu funcionamento».³⁴ O procedimento básico de aprovisionamento divide-se em três fases: a notificação corresponde à comunicação de uma necessidade de compra ao serviço de aprovisionamento; a encomenda ocorre quando o responsável pelo serviço de aprovisionamento analisa o pedido de compras e efetua a encomenda a um fornecedor; e a pós-encomenda engloba uma série de atividades, como o seguimento da encomenda, a conferência dos artigos recebidos e a receção da fatura do fornecedor.

O segundo elemento da estrutura de um serviço de aprovisionamento diz respeito à constituição e gestão de stocks. Por stock devemos entender uma «provisão de produtos destinados ao consumo».³⁵ A organização deve optar por constituir stocks quando se trate de um produto que, por diversas razões, apenas possa estar à sua disposição, em tempo oportuno e na quantidade e qualidade desejadas e ao menor custo, através da antecipação da compra face à necessidade.³⁶ Já a gestão dos stocks procura assegurar que a organização disponha de uma quantidade de um dado artigo que lhe permita estar constantemente apta para responder às necessidades dos seus clientes, sejam eles internos ou externos.³⁷

2.3 O aprovisionamento e a Administração Pública

Segundo Pedro Almeida e António Cúrdia, os problemas na gestão de aprovisionamento das organizações públicas são os problemas que a Administração Pública, em geral, enfrenta, designadamente: planeamento desfasado no tempo, controlo

³³ Almeida, Pedro e Cúrdia, António (2021): 29-30

³⁴ Braga, Miguel (1991): 10

³⁵ Zermati, Pierre (1996): 19

³⁶ Braga, Miguel (1991): 10

³⁷ Zermati, Pierre (1996): 22

com poucas consequências, formação insuficiente e comunicação tendencialmente reativa.³⁸ Para além destes, os autores destacam os seguintes problemas que os serviços de aprovisionamento das entidades públicas enfrentam.

Os problemas de planeamento revelam-se a dois níveis: ao nível dos ciclos de abastecimento e ao nível dos procedimentos de aquisição. Idealmente, o aprovisionamento deve funcionar por ciclos, assistindo-se a uma preparação dos processos de aquisição para momentos temporais bem definidos e a uma avaliação recorrente das necessidades dos serviços clientes. A realização de estudos prévios que permitam a elaboração de planos de investimento detalhados contribuirá para a eficiência e celeridade dos procedimentos, para a articulação das aquisições com os investimentos, para uma boa execução orçamental e para um bom equilíbrio de tesouraria.

Outra dificuldade está relacionada com a adoção de processos ineficientes, uma vez que, na maior parte dos casos, não existem regras claras ou manuais de procedimentos. Isto, para além de criar conflitos de atividade com outros setores da mesma organização, contribui para o erro e para a consequente desresponsabilização. Para o poder ultrapassar, será necessário que as entidades definam regras claras de funcionamento, clarificando as competências de cada um e os protocolos de atuação, sem, no entanto, proceder a uma compartimentação excessiva, mas assegurando a segregação de funções.

De um modo geral, a Administração Pública tende a revelar uma grande demora na adaptação, quando comparada com as empresas privadas. Esta paralisação deve-se ao excessivo peso da estrutura hierárquica, à dependência de decisões de cariz político, à obrigatoriedade de tarefas que acrescentam pouco valor e às obrigações decorrentes dos princípios da legalidade e da transparência.

Outro obstáculo frequentemente enfrentado pelas entidades públicas é o crónico subfinanciamento. Um financiamento insuficiente gera atrasos no pagamento a fornecedores que, por sua vez, podem originar custos de aquisição mais elevados ou afastamento de potenciais fornecedores e consequente restrição da concorrência, contribuindo para agravar a incapacidade dos serviços públicos de responder de modo adequado e atempado às necessidades que visam satisfazer.

³⁸ Almeida, Pedro e Cúrdia, António (2021): 19-27

Mesmo ao nível da organização interna de uma entidade pública, podem surgir algumas questões relacionadas com a confiança dos clientes, ou seja, dos restantes serviços ou secções da mesma. As dificuldades em torno da clarificação do papel do serviço de aprovisionamento geram situações em que a função de compras recai sobre os responsáveis de cada serviço, em vez de ficar a cargo de um serviço especializado nessa tarefa, provocando duplicações de esforços. Mas, a questão da falta de confiança é ainda potenciada, no plano externo, pela forte preferência por procedimentos por convite na contratação pública, designadamente, ajuste direto e consulta prévia.

Por fim, um problema da Administração Pública que se agrava na função de aprovisionamento diz respeito à burocracia inadequada. Esta pode ter como origem a existência de legislação inadequada ou ultrapassada, a persistência de processos administrativos ineficientes e desajustados, a autoproteção contra qualquer tipo de erro ou a pouca importância atribuída aos resultados, a favor dos procedimentos. No que diz respeito à contratação pública, este problema é exacerbado por um vasto leque de situações: primeiro, o Código dos Contratos Públicos pode ser considerado pesado, complexo e cheio de armadilhas, de onde resulta a preferência por procedimentos menos concorrenciais e mais simples; segundo, existem pesadas penalizações para as infrações administrativas ou financeiras; terceiro, persiste uma carência de competências internas dos serviços; quarto, assiste-se frequentemente a uma necessidade de trabalhos complementares nos procedimentos, por força da falta de planeamento na fase de preparação das peças do concurso; entre outras.

3. O poder municipal em Portugal

3.1 Breve definição de município

De um modo genérico, o município deve ser tido como a «pessoa coletiva pública que visa a prossecução dos interesses próprios da população residente numa parcela do território nacional designada circunscrição municipal, mediante órgãos representativos, eleitos por aquela população».³⁹ Assim, são elementos caracterizadores do município: a sua natureza jurídica, na qualidade de pessoa coletiva de direito público; o seu território, na medida em que ocupa uma parcela do território nacional; a sua população, definida através da residência na sua circunscrição; os interesses locais que persegue, que são necessariamente diferentes, quer do interesse nacional, quer dos interesses dos outros municípios; e o facto de a sua ação ser levada a cabo por órgãos representativos, ou seja, eleitos pela sua população.

A par das freguesias e das regiões administrativas, no continente, e das Regiões Autónomas, nas ilhas dos Açores e da Madeira, os municípios representam um tipo de autarquia local.⁴⁰ As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais que visam a prossecução dos interesses próprios das suas populações, mediante a atuação de órgãos representativos próprios.⁴¹ Constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações.⁴² Os municípios, em particular, dispõem de atribuições nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; e cooperação externa.⁴³

³⁹ Gonçalves, Pedro C. (2019): 846

⁴⁰ CRP, artigo 236º, nº 1 e 2

⁴¹ CRP, artigo 235º, nº 2

⁴² Lei nº 75/2013, artigo 2º

⁴³ Lei nº 75/2013, artigo 23º, nº 2

3.2 A origem do município

Embora seja indiscutível a importância do município na História de Portugal, não existe um consenso sobre qual terá sido a sua origem. Apesar desta dificuldade, podemos afirmar com toda a certeza que a organização municipal portuguesa remonta, pelo menos, ao início da nacionalidade portuguesa.

Alguns autores, como António Francisco de Sousa⁴⁴ afirmam que o município português terá as suas raízes na organização administrativa vigente no país durante a ocupação romana. Durante este período, a Península Ibérica encontrava-se dividida em províncias que, por sua vez, se subdividiam em chancelarias. Dentro destas destacavam-se dois tipos de cidades: as colónias, fundadas e habitadas por cidadãos romanos que serviam de representantes de Roma, pelo que gozavam de grandes privilégios e seguiam o direito romano; e os municípios, cujos moradores se regiam por leis próprias, provocando uma grande diversidade em termos dos privilégios e regalias atribuídos a cada município. Cientes das vantagens deste tipo de organização, os povos que dominaram a Península nos seguintes séculos mantiveram esta tradição viva. Nomeadamente, os Visigodos, que ocuparam o território nacional durante o século VI a.C., preservaram os municípios romanizados na sua organização administrativa.⁴⁵

Por outro lado, há autores que entendem que o município português surgiu durante o período da Reconquista. Visto que o monarca e os grandes senhores da nobreza concentraram as suas atenções no esforço de guerra, para fazer frente à ofensiva muçulmana, os assuntos administrativos, económicos e sociais das populações locais foram completamente abandonados pelo poder político da época. Face a este vazio na organização administrativa do território, as populações terão sentido necessidade de criar (ou ressuscitar) o município, assumindo elas próprias a resolução de questões de cariz económico e relacionadas com a administração da vida local. Deste modo, podemos afirmar que o «(...) município medieval não é uma continuação do município romano, mas antes o produto das circunstâncias específicas da Reconquista.»⁴⁶

Entre os séculos IX e XI, a fuga dos senhores para as Astúrias deixaria um vazio ao nível das chefias das suas terras, provocando um decisivo abalo das estruturas político-administrativas. Durante o período bélico, os camponeses gozariam de uma certa medida

⁴⁴ Sousa, António F. de (1993): 24

⁴⁵ Montalvo, António M. R. (2021): 263

⁴⁶ Amaral, Freitas do (2016): 461

de liberdade, o que originou uma identidade coletiva, apoiada pela necessidade de tomar decisões sobre as questões que afetavam o aglomerado populacional. Perante a necessidade de povoar e desenvolver as suas terras após um longo período de ausência, os senhores que regressavam do exílio atribuíram em massa cartas de povoamento ou de cultivo, dando origem a uma divisão do território em pequenos concelhos rurais, onde a coesão interna era fortalecida pela necessidade de dar resposta aos problemas comuns aos habitantes de um certo território.

A institucionalização de uma rede municipal, que embora não cobrisse a totalidade do território nacional ganhara uma importância crescente, deve-se à instrumentalização do município pelo poder régio. As dificuldades sentidas em estender a ação administrativa aos locais mais afastados da capital do Reino, bem como a necessidade de impor a vontade do Estado e, conseqüentemente, limitar os privilégios dos estratos mais elevados da sociedade, fizeram com que o município fosse sendo utilizado como um instrumento régio de afirmação de poder.⁴⁷

Diogo Freitas do Amaral⁴⁸ justifica as parecenças entre as o município medieval e a organização administrativa romana com recurso a um argumento circunstancial, defendendo que estas se devem ao facto de o mesmo tipo de necessidades produzir o mesmo tipo de soluções, não se podendo, neste âmbito, ignorar o papel desempenhado pelo clero erudito que, reconhecendo os méritos apresentados pela organização municipal romana, a procuraram aplicar numa época em que as circunstâncias o aconselhavam. Assim, apesar de admitir que em certas zonas mais isoladas do país é possível que a experiência romana tenha perdurado na memória do povo e inspirado a organização municipal atual, Freitas do Amaral argumenta que o município medieval poderá ter sofrido uma romanização por via erudita.

3.3 A evolução do município

Freitas do Amaral distingue sete fases na evolução do município português.⁴⁹ A primeira fase diz respeito ao período retratado na secção anterior.

⁴⁷ Pereira, Nuno M. (2016): 199

⁴⁸ Amaral, D. Freitas do (2016): 462

⁴⁹ Amaral, D. Freitas do (2016): 463-464

A segunda fase corresponde aos séculos XIV e XV. Durante este período de paz, coincidente com a divisão de todo o território em municípios, assistiu-se a uma restrição das liberdades locais, a favor de um maior controlo por parte da coroa. Consequentemente, estes séculos ficaram marcados pelas tendências centralizadoras e reguladoras encorajadas pela política de consolidação do Reino.⁵⁰

A terceira fase iniciou-se do século XVI e prolongou-se até ao fim do século XVIII, tendo ficado marcada por um aprofundamento extremo do processo de centralização do poder político. As dificuldades dos monarcas em executar o seu poder em todo o território deram origem ao aumento do número e funções dos representantes reais nas estruturas administrativas locais, na tentativa de promover a eficácia da execução das suas decisões. Esta ineficácia era provocada, principalmente, pelo escasso conhecimento do território e dos seus recursos e pela incapacidade demonstrada pela máquina burocrática central em alcançar as realidades mais afastadas da capital. Ainda assim, nem mesmo durante o período de governação absolutista que marcou o século XVIII, podemos afirmar que o poder municipal perdeu *de facto* a sua importância na vida das pessoas. Foram «as câmaras mais bem sentidas pelas populações do que o longínquo monarca absoluto, por mais absoluto que se dissesse e quisesse ser.»⁵¹

As grandes reformas liberais iniciadas em 1820 deram início ao quarto estágio da evolução do poder municipal em Portugal. Contrastando com a tendência centralizadora das anteriores fases, o regime liberal adotou desde logo uma postura descentralizadora, tendo como objetivo aumentar as atribuições das autarquias locais. Para os liberais, os municípios portugueses do início do século XIX eram uma fonte de opressão e desigualdade, uma vez que neles proliferavam os privilégios, especialmente os assentes na hereditariedade, com especial destaque para concentração do poder de coletar impostos nas mãos da nobreza que se apoderavam, igualmente, dos bens públicos concelhios.⁵² As reformas liberais do século XIX tiveram uma tripla incidência na organização municipal: em primeiro lugar, despiram as câmaras municipais dos seus poderes jurisdicionais, transformando-as em órgãos puramente administrativos; em segundo lugar, tornaram as câmaras em órgãos quase meramente consultivos, uma vez que criaram a figura do provedor, um representante do poder central com autoridade sobre

⁵⁰ Montalvo, António M. R. (2021): 265

⁵¹ Coelho, Maria e Magalhães, Joaquim (1986): 32

⁵² Fernandes, P. J. da Silva (2006): 57

os corpos administrativos municipais; em terceiro lugar, extinguiram cerca de 500 concelhos, que passaram a somar um total de 351.

A quinta fase diz respeito aos períodos da Monarquia Constitucional e da Primeira República. De um modo global, reinou uma tendência descentralizadora, tendo sido instituídas eleições livres e democráticas para os órgãos municipais, embora fossem introduzidos magistrados que, sendo próximos do Governo, detinham um poder tutelar sobre os corpos administrativos e dispunham de competências próprias do poder local. Logo em 1822, a Constituição enumerava de forma taxativa as atribuições das autarquias locais, mas, fazendo-o de um modo tão geral, podemos argumentar que os concelhos detinham uma competência genérica potencialmente em todos os assuntos que afetassem a vida das suas respetivas populações. Para além disso, na Constituição da República de 1911 podemos encontrar outro sinal que indica um reforço da autonomia local: a Câmara apenas se encontrava sujeita a uma tutela de legalidade, exercida pelos Tribunais. Deste modo, ultrapassou-se o modelo de cariz centralizador em que o Governo ou os representantes por si escolhidos podiam exercer uma tutela de mérito sobre a atuação dos corpos administrativos municipais.⁵³

A sexta fase da evolução do poder municipal português durou entre os anos de 1933 e 1974, coincidindo com o Estado Novo. À imagem da vasta maioria dos regimes ditatoriais, o Governo retomou a tendência centralizadora, procurando limitar decisivamente a autonomia autárquica, através do aperto do controlo tutelar do Estado sobre os municípios. A ingerência do poder central nos assuntos municipais refletiu-se na capacidade de inspeção dos agentes do governo e da submissão das deliberações dos órgãos autárquicos a autorização superior, bem como na emanação de instruções. Em última análise, o Governo poderia mesmo dissolver os órgãos que considerasse que não defendiam convenientemente os interesses da autarquia.⁵⁴ Através do Código Administrativo de 1933, assistiu-se ao fim da escolha democrática dos representantes do poder local, visto que o Presidente de Câmara passou a ser escolhido pelo Governo.

Naturalmente, a sétima fase da evolução do município iniciou-se com a restauração da democracia em Portugal, em 1974. Como principais alterações e reconquistas podemos enumerar: a reintrodução das eleições para os titulares dos órgãos municipais, o alívio do poder tutelar que o Estado exercia sobre os municípios e a procura

⁵³ Pereira, Nuno M. (2016): 199

⁵⁴ Pereira, Nuno M. (2016): 200

de melhorar a autonomia financeira dos mesmos, através do aumento dos recursos financeiros que a estes se destinavam. Por fim, iniciou-se o processo de transferência de competências para o município, embora este, a início tenha adotado um ritmo entendido como demasiado lento.⁵⁵

É a partir da entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976 que podemos afirmar que se introduziu no ordenamento português uma verdadeira democracia local, através da institucionalização do modelo de administração local que ainda hoje vigora. Do ponto de vista político, jurídico e histórico, esta deve ser entendida como «o direito dos cidadãos eleitores das comunidades locais, organizadas em autarquias locais, de deliberar, diretamente ou através de órgãos por eles eleitos e perante eles responsáveis, sobre os assuntos de administração pública relativos às respetivas comunidades (...)».⁵⁶

⁵⁵ Barreto, António (1984): 195-200

⁵⁶ Oliveira, António C. de (2021): 19

4. O poder local no enquadramento jurídico-constitucional nacional

4.1 Noção de autarquia local

No artigo 235º, nº 2, a CRP define as autarquias locais como «pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas». Já Freitas do Amaral, propõe uma conceitualização mais abrangente: «pessoas coletivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes».⁵⁷

Portanto, as autarquias locais apresentam quatro elementos caracterizadores: é com base no território que se identifica a autarquia local, se determina a população que deve ser servida pelos respetivos órgãos autárquicos e se delimitam a as suas competências e atribuições; o agregado populacional é a razão justificativa da existência da autarquia, uma vez que esta existe para prosseguir os interesses da população residente; por causa das especificidades locais, os interesses locais são comuns aos residentes da mesma circunscrição e, uma vez que são distintos do interesse nacional, devem ser prosseguidos por órgãos diferentes dos nacionais; as autarquias locais são caracterizadas pela presença de órgãos representativos das respetivas populações e eleitos pelas mesmas.⁵⁸

No atual enquadramento constitucional podemos distinguir três tipos de autarquias locais: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.⁵⁹ Podemos tirar duas notas: os distritos desapareceram enquanto autarquias locais, convertendo-se numa mera circunscrição administrativa; e, apesar de ainda não se ter materializado na prática, está prevista a criação futura de uma autarquia supramunicipal – a região administrativa.

As autarquias locais, a par das Regiões Autónomas, constituem administração autónoma territorial do Estado, que pode ser definida como um setor que, para além de

⁵⁷ Amaral, D. Freitas do (2016): 360

⁵⁸ Neves, Maria J. L. C. (2004): 21-23

⁵⁹ CRP, art. 236º, n.º 1

ser exterior à pessoa coletiva Estado, se dedica à prossecução de interesses que não correspondem necessariamente ao interesse nacional ou geral, perseguindo interesses públicos próprios das pessoas que o constituem. Desta definição podemos retirar algumas ilações importantes: é reconhecida a existência de uma coletividade infraestadual que agrega indivíduos que partilham uma característica comum, nomeadamente a residência; atribui-se a essa coletividade a capacidade de definir interesses próprios e específicos; permite-se que esses interesses próprios sejam perseguidos pelos próprios indivíduos que compõem essa coletividade, com um considerável grau de autonomia face ao Estado; e, por fim, possibilita-se a utilização de meios e instrumentos típicos da Administração Pública para esse fim.⁶⁰

Da leitura conjunta dos artigos 235º e 236º da CRP podemos argumentar a presença de uma garantia constitucional das autarquias locais. Esta garantia tem um sentido institucional e não subjetivo, não se garantindo um direito de não extinção individual. O que fica constitucionalmente protegido é a existência de autarquias locais na totalidade do território nacional, não se perpetuando, no entanto, a existência de determinado município ou freguesia, nem mesmo a manutenção dos seus limites territoriais.⁶¹ Esta proteção constitucional às autarquias locais pode, ainda, verificar-se na inclusão de matérias relativas às mesmas nos domínios, quer de reserva absoluta⁶², quer de reserva relativa⁶³, de competência legislativa da Assembleia da República.

4.2 Princípios orientadores da organização do poder local

O artigo 6º da CRP, para além de avançar uma norma constitucional geral, a da unidade do Estado, enumera quatro princípios de âmbito específico que informam e qualificam o primeiro. São eles o princípio da autonomia insular, da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática. De um modo geral, o princípio da unidade do Estado afasta a possibilidade de desenvolvimento de um Estado de tipo federal, pois, a obrigatoriedade de existência de um único Estado traduz-se na

⁶⁰ Gonçalves, Pedro Costa (2019): 834

⁶¹ Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital (2010b): 713-721

⁶² CRP, art. 164º, al. l), m), n) e r)

⁶³ CRP, art. 165º, n.º 1, al. q), r) e v)

presença de uma única constituição e de órgãos de soberanias únicos para todo o território e, logo, na existência de uma única ordem jurídica.⁶⁴

4.2.1 O princípio da autonomia das autarquias locais e a tutela administrativa

A autonomia local pode ser definida como «o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos». ⁶⁵ Desta definição sobressaem três ideias fundamentais: por um lado, a expressão “capacidade efetiva” deve ser lida no sentido de refletir a ideia de que a gestão de uma parte importante dos assuntos públicos tem de ser suportada pela disponibilização dos meios necessários ao exercício de tais funções⁶⁶; por outro, a expressão “sob sua responsabilidade” pretende afirmar que as autarquias locais não são formas desconcentradas de exercício de poder por parte do Estado; por fim, a expressão “uma parte importante dos assuntos públicos” deve ser entendida no sentido de o Estado reservar para as autarquias locais um leque alargado de atribuições⁶⁷.

Tratando-se de um conceito algo complexo, a autonomia das autarquias locais, conforme consagrada no enquadramento legislativo nacional, engloba várias dimensões.⁶⁸ Num sentido jurídico, a autonomia diz respeito à capacidade de as autarquias locais se afirmarem como centro de imputação de relações jurídicas, detentoras de direitos e deveres. Num contexto organizatório, a autonomia das autarquias locais reconduz-se à adequação das estruturas e meios administrativos às suas funções e, portanto, à sua capacidade de definir a sua organização interna.⁶⁹ Já a autonomia normativa das autarquias locais está relacionada com a sua capacidade de emissão de regulamentos com eficácia externa.⁷⁰ Este poder regulamentar apresenta um objeto material e territorialmente delimitado, uma vez que apenas pode incidir sobre matérias ou interesses próprios das autarquias e das populações respetivas.⁷¹

⁶⁴ Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital (2010a): 231-236

⁶⁵ CEAL, art. 3º, n.º 1

⁶⁶ CEAL, art. 9º, n.º 1 e 2

⁶⁷ CEAL, art. 4º, n.º 2

⁶⁸ Oliveira, Fernanda P. e Dias, José E. F. (2018): 79-81

⁶⁹ CEAL, art. 6º, n.ç 1

⁷⁰ CRP, art, 241º

⁷¹ Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital (2010a): 739-744

Em termos financeiros, a autonomia está fundamentalmente relacionada com o direito de as autarquias locais disporem de meios financeiros suficientes e autónomos, cuja gestão deve ser executada pelos seus órgãos de forma livre. Para tal, e segundo o artigo 241º da CRP e o artigo 9º da CEAL, as autarquias locais dispõem de património e finanças próprios; têm direito a parte dos recursos públicos do Estado, designadamente, através do recurso a instrumentos de perequação financeira ou a subsídios; possuem receitas próprias, nomeadamente, as resultantes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços; dispõem de poderes tributários; e têm acesso ao mercado nacional de capitais. Adicionalmente, os órgãos das autarquias locais, no exercício da sua autonomia financeira, dispõem dos seguintes poderes: elaboração e aprovação do seu orçamento (autonomia orçamental), gestão do seu património (autonomia patrimonial), dispor de receitas e processar as despesas autorizadas (autonomia de tesouraria) e aceder ao crédito (autonomia creditícia).⁷²

Por fim, a autonomia administrativa relaciona-se com a capacidade de as autarquias locais praticarem atos administrativos, sujeitos apenas ao controlo de legalidade por parte dos órgãos do Estado. É neste contexto que surge a figura da tutela administrativa, que poder entendida como a «relação jurídica estabelecida por lei entre duas entidades da Administração Pública, na qual uma delas dispõe de poderes legais de fiscalização e de intervenção sem carácter orientador, exercidos no quadro de uma apreciação da legalidade ou do mérito da gestão administrativa autónoma da entidade tutelada». ⁷³ No que diz respeito à sua finalidade, a tutela pode ser de mérito, quando tenha por objetivo apreciar a oportunidade ou a conveniência das condutas da entidade tutelada, ou pode ser uma tutela de legalidade, quando tenha como fundamento a apreciação da legalidade da atuação da entidade tutelada.

Assim, a tutela reporta-se a poderes de intervenção externa que podem assumir vários tipos. Pode ser inspetiva, quando se refere ao poder de fiscalização da organização e funcionamento da entidade tutelada, através da realização de inspeções, inquéritos ou sindicâncias. Pode ser integrativa, se estiver relacionada com o poder de autorizar (*a priori*) ou aprovar (*a posteriori*) os atos da entidade tutelada. Por seu turno, a tutela sancionatória diz respeito à aplicação de sanções à entidade tutelada por irregularidades que tenham sido detetadas. Existe, ainda, a tutela revogatória, quando a entidade tutelar

⁷² Lei n.º 73/2013, art. 6º, n.º 2

⁷³ Gonçalves, Pedro C. (2019): 910-911

detenha poder para revogar os atos administrativos praticados pela entidade tutelada. Por fim, estamos perante uma tutela substitutiva se a entidade tutelar tiver o poder de praticar atos em vez da entidade tutelada, de modo a suprir as suas omissões.⁷⁴

No caso português, a CRP define, no artigo 242º que a tutela exercida sobre as autarquias locais, pelo Governo, consiste na verificação do cumprimento da lei, pelo que, no que toca à sua finalidade, apenas é permitido o exercício de uma tutela de legalidade, excluindo-se qualquer forma de tutela de mérito.⁷⁵ No que diz respeito ao seu conteúdo, a legislação nacional apenas admite uma tutela inspetiva, mediante a realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias.⁷⁶

4.2.2 O princípio da descentralização administrativa

Em linhas gerais, o princípio da descentralização administrativa revela um reconhecimento de que existem necessidades específicas das comunidades locais, que se desenvolvem independentemente do interesse nacional, cuja satisfação deve caber a pessoas coletivas distintas do Estado que detenham um estatuto de autonomia em relação a este.⁷⁷

Este princípio, que aparece consagrado no artigo 237º da CRP, postula a divisão das tarefas públicas, mediante a transferência de competências do Estado para entes descentralizados, mais próximos dos cidadãos e onde o nível de participação pública é mais elevado. No caso português, os recipientes destas competências descentralizadas pelo Estado por via legislativa são os órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais.⁷⁸

A concretização deste preceito exige, por um lado, a existência de um conjunto substancial de atribuições próprias das autarquias locais e, por outro, o reforço da transferência para as autarquias das atribuições estaduais de natureza local.⁷⁹

⁷⁴ Neves, Maria J. L. C. (2004): 153-154

⁷⁵ Esta disposição constitucional é, ainda, reforçada pelo número 2 do artigo 8º da Carta Europeia da Autonomia Local e pelo artigo 2º do Regime jurídico da tutela administrativa, estabelecido pela Lei nº 27/96, de 1 de agosto

⁷⁶ Lei nº 27/96, art. 3º

⁷⁷ Almeida, M. Aroso (2021): 74

⁷⁸ Lei nº 75/2013, art. 111º

⁷⁹ Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital (2010a): 722-727

4.2.3 O princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade, que funciona como princípio diretivo da organização e funcionamento do Estado unitário, postula que «o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos».⁸⁰ Neste sentido, está intimamente ligado com o princípio da descentralização administrativa, na medida em que a lei deve reservar para o nível central apenas as matérias que as autarquias locais não tenham condições para prosseguir.

A repartição das tarefas públicas deve ser independente da natureza dos interesses, devendo antes obedecer a critérios de amplitude e natureza da tarefa, por razões de eficácia e economia. Por outras palavras, «todas as tarefas que possam ser melhor desempenhadas pelas autarquias locais não devem ser assumidas pelo Estado».⁸¹

4.3 O sistema de governo municipal português

4.3.1 As atribuições dos municípios e as competências dos seus órgãos

Antes de iniciar a análise das disposições legais, convém esclarecer estes dois conceitos. Enquanto que as atribuições dizem respeito ao «conjunto de interesses públicos (finalidades) postos por lei a cargo de uma determinada pessoa coletiva pública», as competências referem-se ao «conjunto dos poderes legalmente atribuídos a um órgão», desenvolvidos ou exercidos no âmbito das suas atribuições.⁸²

No que diz respeito às competências dos órgãos das freguesias e dos municípios, a Lei distingue, a título exemplificativo, os seguintes tipos: de consulta, de planeamento, de investimento, de gestão, de licenciamento e controlo prévio e de fiscalização.⁸³

Já no que toca às atribuições, o legislador optou pela aplicação de um sistema misto de definição das atribuições municipais. Portanto, a lei procede a uma enumeração exemplificativa das principais atribuições dos municípios, mas, define uma cláusula geral que permite a estas autarquias desenvolverem a sua atividade com considerável alcance. Esta opção pode ser explicada pelo facto de os municípios serem pessoas de fins múltiplos, responsáveis pela totalidade dos interesses dos seus habitantes, o que

⁸⁰ CEAL, art. 4º, n.º 3

⁸¹ Pereira, Nuno M. (2016): 204

⁸² Andrade, J. C. Vieira de (2017): 95-96

⁸³ Lei n.º 75/2013, art. 3º

dificultaria uma enumeração taxativa das suas atribuições. Para além disso, a própria noção de interesse local impede uma definição *a priori* do que constitui o interesse próprio dos municípios em geral, pois este deve ser definido de modo individual, para cada município.

Assim, a cláusula geral é apresentada no artigo 2º da Lei nº 75/2013, que afirma que constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações. Deste modo, os municípios são livres de prosseguir qualquer atividade de realização de interesses próprios da sua população.

Já o artigo 23º da Lei nº 75/2013 procede a uma enumeração exemplificativa das atribuições dos municípios, referindo os seguintes domínios: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; e cooperação externa.

4.3.2 Os órgãos municipais

No contexto português, as autarquias locais devem prosseguir as suas competências através de dois tipos de órgãos: uma assembleia dotada de poderes deliberativos e um órgão colegial de caráter executivo.⁸⁴ No caso do município, o órgão deliberativo adota o nome de assembleia municipal, enquanto que o órgão executivo se denomina câmara municipal.⁸⁵ Em ambos os casos, o mandato dos seus titulares tem uma duração de quatro anos.⁸⁶ É igualmente de notar que, a Constituição, no terceiro número do seu artigo 239º, deixou para a lei ordinária a opção entre a eleição direta do órgão colegial executivo ou através da assembleia, de forma indireta. Neste campo, o sistema português apresenta uma peculiaridade e singularidade, na medida em que apenas em Portugal o órgão colegial executivo é eleito de modo direto, por sufrágio universal e pelo sistema proporcional.⁸⁷

⁸⁴ CRP, art. 239º, n.º 2; e CEAL, art. 3º, n.º 2

⁸⁵ CRP, art. 250º; e Lei nº 75/2013, art. 5º, n.º 2 e art. 6º, n.º 1 e 2

⁸⁶ Lei nº 169/99, art. 75º

⁸⁷ Montalvo, António M. R. (2021): 276

A assembleia municipal apresenta uma composição mista, uma vez que, para além dos presidentes das juntas de freguesia do município, é composta por membros eleitos diretamente pela população, devendo estes ser em número superior aos primeiros. Adicionalmente, o número de membros eleitos diretamente não pode ser inferior ao triplo do número de membros da câmara municipal.⁸⁸ Como tal, as assembleias municipais em Portugal apresentam um número de membros muito variado, independentemente da sua população, nomeadamente, por não existir uma consonância entre a população de um município e o seu número de freguesias.⁸⁹

De acordo com a Lei nº 75/2013, a assembleia municipal dispõe de competências de apreciação e de fiscalização, bem como de competências de funcionamento. Em traços gerais, a assembleia desempenha as funções de orientação geral do município, fiscalização da atividade da câmara municipal, regulamentação, tributação e decisão superior.

A câmara municipal é dirigida por um presidente, assistido no exercício das suas funções por vereadores.⁹⁰ No entanto, a sua composição varia consoante o número de eleitores do município em causa. Se o presidente é sempre o primeiro candidato da lista mais votada⁹¹, o número de vereadores é definido pelo artigo 57º da Lei nº 169/99, do seguinte modo: Lisboa possui 16 vereadores, o Porto conta com 12, os municípios com mais de 100 000 eleitores elegem 10 vereadores, os municípios com mais de 50 000 e menos de 100 000 elegem 8, os municípios com um número de eleitores compreendido entre 10 000 e 50 000 detêm 6 e, por fim, elegem 4 vereadores os municípios com um número de eleitores igual ou inferior a 10 000. No que diz respeito aos vereadores, o presidente de câmara deve decidir sobre a existência de vereadores a tempo inteiro e a meio tempo, sendo o seu número igualmente definido consoante o número de eleitores do respetivo município, conforme o artigo 58º do mesmo diploma.

Relativamente às competências da câmara municipal, estas podem ser materiais ou de funcionamento.⁹² No seu conjunto, e consoante a sua finalidade, as competências da câmara podem procurar satisfazer as seguintes funções: preparatória e executiva, consultiva, de gestão, de fomento, e de decisão.

⁸⁸ CRP, art. 251º; e Lei nº 169/99, art. 42º, nº 1 e 2

⁸⁹ Oliveira, António Cândido de (2021): 70-71

⁹⁰ CRP, art. 252º; Lei nº 169/99, art. 56º; e Lei nº 75/2013, art. 36º

⁹¹ CRP, art. 239º, n.º 3; e Lei nº 169/99, art. 57º, n.º 1

⁹² Lei nº 75/2013, arts. 32º, 33º e 39º

Apesar de a Lei não considerar formalmente o presidente de câmara um órgão do município, o conjunto apreciável de competências atribuídas ao mesmo levam alguns autores a argumentar que possa ser classificado como tal. Em termos de competências próprias, que correspondem às enumeradas no artigo 35º da Lei nº 75/2013, o presidente está incumbido de funções de representação, de execução das deliberações dos órgãos municipais, de coordenação da atividade da câmara municipal e da gestão dos seus recursos humanos, de autorização da realização de despesas e do seu respetivo pagamento, entre muitas outras. Para além das suas competências próprias, que a Lei lhe atribui, podem ser concedidas ao presidente algumas competências materiais por delegação da câmara municipal, nomeadamente, as relacionadas com o planeamento da atividade do município e a utilização dos seus recursos financeiros.⁹³

4.4 A dimensão intermunicipal do poder local

As autarquias locais têm o direito à cooperação com outras autarquias locais, através da constituição de associações públicas, a fim de administrar tarefas de interesse comum.⁹⁴ No ordenamento jurídico português estão previstos os seguintes tipos de associações de autarquias locais: áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais (que são as duas formas de entidades intermunicipais ou associações de fins múltiplos) e as associações de municípios de fins específicos.⁹⁵

As entidades intermunicipais são caracterizadas pela exclusividade e contiguidade territorial, uma vez que cada município apenas pode integrar uma entidade e porque são compostas por municípios com ligação territorial, correspondendo às NUTS III. As semelhanças estendem-se ao plano das atribuições, uma vez que existe uma coincidência quase total entre as de uma e de outra: funções de planeamento da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental; função de articulação dos investimentos municipais; funções de participação na gestão dos programas de apoio ao desenvolvimento regional; e funções de articulação dos municípios com o poder central, em matéria de redes de serviços públicos.⁹⁶ Também em ambos os casos, embora tenham

⁹³ Lei nº 75/2013, art. 34º

⁹⁴ CRP, art. 253º; Lei nº 75/2013, art. 63º, n.º 1; e CEAL, art. 10º, n.º 1

⁹⁵ Lei nº 75/2013, art. 63º, n.º 2 e 3

⁹⁶ Lei nº 75/2013, arts. 67º e 81º

atribuições e competências próprias, autonomia financeira, órgãos eleitos e um território delimitado e estejam sujeitas ao regime da tutela administrativa, não podemos atribuir a classificação de autarquias locais, pois o princípio da tipicidade das autarquias locais limita estas às formas previstas na constituição.⁹⁷

No entanto, surgem algumas diferenças no que diz respeito à sua criação e à sua organização interna. Enquanto que as AM são associações de municípios de base legal, as CIM apresentam uma raiz associativa. As AM são apenas aquelas que a lei indicar (atualmente Lisboa e Porto) pelo que a participação dos municípios nestas é imperativa por lei, não sendo operada pela sua vontade.⁹⁸ Já as CIM são associações voluntárias, na medida em que são livremente instituídas pelos municípios, no seguimento da sua aprovação por parte das assembleias municipais e através da celebração de um contrato, sendo que a lei apenas define os municípios que integram determinadas áreas geográficas e, assim, a que CIM um dado município pode aderir.⁹⁹

As AM contam com um órgão deliberativo – o conselho metropolitano – formado pelos presidentes de câmara dos municípios integrantes, um órgão executivo – a comissão executiva metropolitana – composto por um primeiro secretário metropolitano e quatro secretários metropolitanos, e um órgão consultivo – o conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano – constituído por entidades e organizações com relevância e intervenção nos domínios dos interesses metropolitanos.¹⁰⁰

Por seu turno, a CIM conta com quatro órgãos: um órgão deliberativo, a assembleia intermunicipal, cujos membros são eleitos pelas assembleias municipais dos municípios integrantes; um conselho intermunicipal, composto pelos presidentes de câmara municipal; um secretariado executivo intermunicipal, formado por um primeiro secretário e até dois secretários executivos; e um órgão consultivo, o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal, que conta com entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais.¹⁰¹

A outra forma de associação intermunicipal prevista na Lei nº 75/2013 denomina-se associação de municípios de fins específicos. A sua constituição cabe à Câmara Municipal, sendo que a eficácia do acordo fica sujeita a deliberação favorável

⁹⁷ CRP, art. 236º, n.º 1

⁹⁸ Lei nº 75/2013, 66º, n.º 1

⁹⁹ Lei nº 75/2013, art. 66º, n.º 2 e art. 80º, n.º 1 e 2

¹⁰⁰ Lei nº 75/2013, arts. 68º, 69º, 73º e 78º

¹⁰¹ Lei nº 75/2013, arts. 82º, 83º, 88º, 93º e 98º

por parte da Assembleia Municipal.¹⁰² São os seus estatutos que definem a denominação, os fins, os bens atribuídos por cada município à associação, as competências dos seus órgãos e a sua estrutura orgânica, bem como a duração da associação de municípios, quando esta não é constituída por tempo indeterminado.¹⁰³ Este tipo de associativismo municipal distingue-se das formas anteriormente descritas na medida em que: são de criação livre e espontânea por parte dos municípios integrantes; não possuem competências nem atribuições próprias, conferidas pela lei; não são candidatas à delegação de competências públicas; e o seu território de intervenção não se encontra delimitado pela lei.¹⁰⁴

Por fim, convém referir a atividade empresarial local levada a cabo por municípios e associações de municípios.¹⁰⁵ Estas entidades podem proceder à criação de empresas locais de natureza intermunicipal, destinadas à gestão delegada de um determinado serviço público. A sua constituição compete aos órgãos deliberativos das entidades públicas, mediante proposta dos respetivos órgãos executivos.^{106 107} A empresa local intermunicipal serve como um «instrumento ao serviço da administração local, que nela delega tarefas da sua responsabilidade, assim respondendo ao interesse dos municípios em criar um centro autónomo de decisão e com capacidade própria de ação para a gestão dessas tarefas municipais».¹⁰⁸

¹⁰² Lei n.º 75/2013, art. 108.º

¹⁰³ Lei n.º 75/2013, art. 109.º

¹⁰⁴ Sousa, Ana P. de (2019): 7

¹⁰⁵ Lei n.º 50/2012, arts. 2.º, 3.º e 5.º

¹⁰⁶ Lei n.º 50/2012, art. 22.º

¹⁰⁷ No caso do município, essa competência cabe à Assembleia Municipal (Lei n.º 75/2013, art. 25.º, n.º 2, al. a)). No que toca à Área Metropolitana, fica a cargo do Conselho Metropolitano (Lei n.º 75/2013, art. 71.º, n.º 1, al. j)). Por fim, nas Comunidades Intermunicipais essa competência é exercida pelo Conselho Intermunicipal (Lei n.º 75/2013, art. 90.º, n.º 1, al. n)).

¹⁰⁸ Sousa, Ana P. de (2019): 10

5. Descentralização

5.1 Noção de descentralização

Genericamente, a descentralização diz respeito a um processo de dispersão de autoridade e poder governamental da administração central para outros níveis governativos e administrativos, nomeadamente, de âmbito regional ou local.¹⁰⁹ Como tal, a descentralização materializa-se num ato de deslocação de poderes de um órgão da administração central para um órgão da administração local, que passa a gerir assuntos do interesse imediato da correspondente comunidade.¹¹⁰ Em termos formais, a descentralização pode ser entendida como o processo de investimento das estruturas políticas e administrativas locais de autoridade legal e formal, permitindo-lhes formular diretrizes políticas de âmbito local e executar serviços públicos locais.¹¹¹

Ao invés, diz-se centralizado o sistema em que toda a atividade administrativa do país esteja confinada à pessoa coletiva Estado, excluindo-se do seu exercício quaisquer outras entidades públicas.¹¹² Consequentemente, podemos identificar como pressupostos da descentralização a existência de uma pessoa coletiva pública juridicamente distinta do Estado, que demarca uma coletividade que partilha características agregadoras, como o território ou os seus interesses específicos, que a distinguem da comunidade nacional.

Por seu turno, a desconcentração (termo frequentemente confundido com descentralização) remete para situações em que a lei atribui competências próprias a órgãos subalternos, os quais, embora permaneçam sujeitos a hierarquia e a supervisão ou controlo, repartem com o órgão superior o poder decisório nas matérias relacionadas com as atribuições de uma dada pessoa coletiva pública. Portanto, a desconcentração diz respeito a questões que envolvem a partilha de poder no seio de uma pessoa coletiva pública, ao passo que a descentralização envolve a existência de duas pessoas juridicamente distintas, pressupondo a autonomia das entidades descentralizadas e o reconhecimento de que estas têm finalidades e interesses próprios.¹¹³

¹⁰⁹ Bockenforde, Markus (2011): 1

¹¹⁰ Ribeiro, António E. (2021): 207

¹¹¹ Vieira, Paulo R. (2012): 1418

¹¹² Montalvo, António M. R. (2021): 27-28

¹¹³ Andrade, J. C. Vieira de (2017): 106

5.2 Dimensões da descentralização

O conceito de descentralização conjuga três dimensões distintas: administrativa, política e fiscal. Na sua dimensão administrativa, a descentralização refere-se à autonomia detida pelas unidades governamentais periféricas face ao governo central, que se traduz, por exemplo, na ausência de controlo *ex ante* no que diz respeito à política de recursos humanos, de criação de impostos e de produção regulamentar. Em termos políticos, a descentralização mede o grau em que o governo central permite às unidades periféricas desempenhar as funções políticas de governação, o que pressupõe que os membros dos órgãos não-centrais sejam eleitos pelos cidadãos dos respetivos territórios, que o seu estatuto legal seja reconhecido constitucionalmente e que exista um grau elevado de participação popular. Por fim, a dimensão fiscal da descentralização alude a situações em que os governos centrais transferem a sua responsabilidade fiscal para as unidades subnacionais, que devem deter responsabilidade sobre a realização de despesas, capacidade de criação de taxas e beneficiar de transferências governamentais. Em termos práticos, uma eficaz descentralização estará sempre dependente da integração destas três dimensões.¹¹⁴

5.3 Tipos de descentralização

Em primeiro lugar, no que diz respeito à sua forma, a descentralização pode originar diferentes pessoas coletivas de direito público ou privado, influenciando a sua denominação. Diz-se territorial a descentralização que dá origem à existência de autarquias locais, institucional quando procede à criação de institutos públicos e empresas públicas e, por fim, descentralização associativa aquela que origina associações públicas.¹¹⁵

Em segundo lugar, convém distinguir o que significa descentralizar no plano jurídico e no plano político-administrativo. Em sentido jurídico, um sistema considera-se descentralizado se a função administrativa for confiada, não apenas ao Estado, mas também, a outras pessoas coletivas territoriais, com especial destaque para as autarquias locais. No plano político-administrativo, a descentralização implica que os órgãos das autarquias locais sejam eleitos pelas respetivas populações, que estes detenham

¹¹⁴ Bockenforde, Markus (2011): 18-21; e Shah, Anwar e Thompson, Theresa (2004): 7- 18

¹¹⁵ Amaral, D. Freitas do (2016): 727-728

atribuições e competências próprias e que a sua atuação apenas seja sujeita a formas atenuadas de tutela administrativa.¹¹⁶ Para além disso, deve-se notar que a descentralização em sentido jurídico é um conceito absoluto, pelo que um dado sistema ou é centralizado ou descentralizado, enquanto que num sentido político-administrativo se admite a possibilidade de ocorrência de vários graus de descentralização, considerando-se esta um conceito relativo.

Em terceiro lugar, dentro deste segundo plano da descentralização, podemos estabelecer uma distinção entre a descentralização administrativa e a descentralização política. Ao passo que a descentralização administrativa, típica dos estados unitários, se reflete na transferência de poderes administrativos do Estado para as autarquias, por motivos de economia e eficiência, a descentralização política está intimamente relacionada com os estados federais e com estados com regiões autónomas, pressupondo o reconhecimento de autonomia política a coletividades infraestaduais, a quem o Estado remete poder legislativo e fiscal.¹¹⁷

Em quarto lugar, ainda dentro do plano jurídico-administrativo, podemos identificar várias espécies de descentralização consoante o seu grau. Esta pode variar entre a sua forma mais embrionária, consistindo na simples atribuição de personalidade jurídica de direito privado, e a descentralização administrativa e a descentralização política. Dentro da sua vertente administrativa, a descentralização pode referir-se apenas à atribuição de personalidade jurídica de direito público ou, cumulativamente, à atribuição de autonomia administrativa, de autonomia financeira e de faculdades regulamentares. Quando, para além das faculdades anteriormente referidas, as entidades descentralizadas disponham de poderes legislativos próprios, estamos perante o grau mais elevado de descentralização, ou seja, descentralização política.¹¹⁸

Por fim, e uma vez que a descentralização se concretiza mediante a adoção de medidas legislativas que entregam competências a uma entidade autónoma, é possível referir diferentes processos de descentralização. Por um lado, pode haver descentralização por transferência legal de competências quando a lei promova a transferência de uma função ou tarefa do Estado para outra entidade autónoma, procedendo a uma desestadualização. Por outro lado, a descentralização pode ser

¹¹⁶ Amaral, D. Freitas do (2016): 723-724

¹¹⁷ Montalvo, António M. R. (2021): 31

¹¹⁸ Amaral, D. Freitas do (2016): 727-728

efetuada por atribuição legal originária de competências, se a lei criar uma nova competência pública e conceda *ex novo* a respetiva atribuição a uma entidade autónoma. Por fim, no que diz respeito aos municípios e às freguesias, se a lei reconhecer que estes dispõem de uma capacidade geral de ação em certos domínios, nomeadamente se definir as suas competências com recurso a uma cláusula geral, ocorre descentralização por meio de reconhecimento legal de uma capacidade geral de ação das entidades descentralizadas.¹¹⁹

5.4 Limites à descentralização

Apesar das reconhecidas virtudes desta figura, a descentralização tem de ser limitada, uma vez que a «descentralização ilimitada degeneraria rapidamente no caos administrativo e na desagregação do Estado, além de que provocaria com certeza atropelos à legalidade, à boa administração e aos direitos dos particulares.»¹²⁰

A descentralização encontra-se, desde logo, limitada pela noção de soberania do Estado, impedindo a transferência de poderes de soberania para outras pessoas coletivas, sob pena de uma autarquia assumir uma forma estatal. De igual modo, o princípio da igualdade bloqueia a transferência para as autarquias de determinados poderes normativos e de regulação, uma vez que incumbe ao Estado, no exercício da sua função normativa, colocar todos os cidadãos em situação de paridade no acesso a bens e serviços essenciais. Para além disso, a descentralização deve tomar em consideração o grau de aptidão das autarquias para o exercício das novas funções, requerendo uma avaliação da sua capacidade técnica e financeira para a assunção das mesmas, o que pode originar uma diferenciação funcional das competências a serem transferidas, tendo em conta o grau de preparação e as capacidades de cada autarquia.¹²¹

Adicionalmente, a descentralização enfrenta outros três tipos de limites. Em primeiro lugar, aplicam-se às entidades descentralizadas os limites que são definidos para todos os poderes da Administração. Em segundo lugar, a lei define limites no que diz respeito à quantidade de poderes transferíveis para as entidades descentralizadas. Por fim,

¹¹⁹ Gonçalves, Pedro C. (2019): 523-527

¹²⁰ Amaral, D. Freitas do (2016): 728

¹²¹ Montalvo, António M. R. (2021): 31

a legislação prevê limites ao exercício dos poderes transferidos.¹²² No referente aos limites de primeiro tipo destaca-se a enumeração taxativa dos poderes de uma entidade, que funciona como uma limitação dos seus poderes. No caso português, o artigo 3º da Lei nº 75/2013 limita as competências das autarquias locais a matérias de consulta, planeamento, investimento, gestão, licenciamento e controlo prévio e fiscalização. No que concerne aos limites relativos à quantidade de poderes a transferir para as autarquias locais, o artigo 267º, n.º 2, da CRP estabelece que a descentralização não pode ferir a eficácia e unidade da ação. No que diz respeito ao terceiro tipo de limites à descentralização, destaca-se a tutela administrativa prevista no artigo 242º da CRP, que consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos.

5.5 Vantagens e inconvenientes da descentralização

Para facilitar a análise, as vantagens da descentralização serão reunidas em dois grupos: economia e democracia.

No que diz respeito às vantagens económicas, a descentralização pode gerar ganhos importantes em termos de eficácia, uma vez que promove um processo de decisão mais próximo das populações que determina política pública visa servir, facilitando a correta identificação dos problemas das populações locais, permitindo à Administração local um maior conhecimento e sensibilidade face às necessidades locais. Deste modo, a descentralização permite uma maior eficiência na alocação dos recursos, uma vez que as soluções são moldadas às necessidades das populações.¹²³

Do mesmo modo, a descentralização gera uma concorrência subnacional pelos recursos que tem efeitos positivos em termos de eficiência, visto vez que os governos locais tendem a promover a atração de pessoas e investimentos. Se por um lado, este aumento da concorrência se traduz no desenvolvimento económico das comunidades locais, graças ao maior grau de participação das empresas locais e regionais na concretização de projetos públicos, por outro, promove um aumento na qualidade dos serviços prestados pela administração local, como consequência da avaliação feita pelos

¹²² Amaral, D. Freitas do (2016): 728

¹²³ Jurado, Ignacio e León, Sandra (2019): 668

eleitores da relação entre os impostos que pagam e a qualidade dos serviços que recebem, comparando o seu município de residência com os territórios vizinhos.¹²⁴

Ainda em termos de economia, podem ser avançadas como vantagens da adoção de um modelo descentralizado: melhoria da capacidade técnica das administrações locais, promovendo uma Administração mais flexível, inovadora e criativa; possibilidade de uma avaliação e controlo da implementação das políticas mais eficaz, comparativamente a um planeamento e acompanhamento centralizado; maior eficiência na gestão orçamentária; promoção da responsabilidade fiscal; maior capacidade de acesso ao crédito; aprofundamento da especialização administrativa; entre outros.¹²⁵

Em termos de democracia, a descentralização promove uma maior responsabilidade eleitoral e uma efetiva participação dos cidadãos, uma vez que a dimensão da jurisdição é mais reduzida, permitindo uma multiplicação das possibilidades de participação das populações na vida pública local e nos processos democráticos, quer em termos de influência das decisões políticas, quer no que toca à fiscalização da ação dos governantes.¹²⁶ Adicionalmente, esta proximidade entre governantes e governados garante as liberdades locais, oferecendo a diferentes grupos, em diferentes regiões do país, a possibilidade de participarem ativamente no processo de decisão política. Neste campo, e apesar de não ser o caso do nosso país, a descentralização pode desempenhar um importante papel na contenção das intenções de grupos secessionistas e das minorias étnicas, ao atribuir a estes grupos uma maior capacidade de liderar o processo político e, deste modo, combater potenciais assimetrias económicas intranacionais.¹²⁷

Para além de diminuir o controlo das atividades pelas elites locais e reduzir os níveis de corrupção experienciados ao nível central, a descentralização atua como uma forma de limitação da atuação do poder político, através da existência de uma maior responsabilização democrática perante os cidadãos, permitindo uma maior responsabilização da tomada de decisões públicas e, ainda, o desenvolvimento qualitativo das classes políticas locais.¹²⁸ Simultaneamente, a descentralização está correlacionada com uma maior mobilização das iniciativas e das energias locais, que se consubstanciam no fortalecimento da sociedade civil.

¹²⁴ Teles, Filipe (2021): 38-39

¹²⁵ Ribeiro, António E. (2021): 207-215

¹²⁶ Martins, Mário R. (2001): 14

¹²⁷ Jurado, Ignacio e León, Sandra (2019): 669

¹²⁸ Mello, D. Lordello de (1991): 201

Finalmente, no campo das políticas públicas, a descentralização tende a facilitar uma penetração mais eficaz das políticas públicas nacionais nas áreas mais distantes da capital.¹²⁹ A descentralização pode, ainda, aumentar a estabilidade das políticas públicas nacionais, por força do envolvimento de mais atores que detêm autonomia e competências próprias.¹³⁰ Por fim, possibilita a libertação dos níveis superiores da Administração central para questões que exijam uma resposta nacional.

Apesar das inúmeras vantagens da descentralização, esta opção não está imune à presença de alguns inconvenientes. Em termos económicos, a descentralização pode implicar a incapacidade de gerar economias de escala, devido ao facto de as unidades territoriais serem demasiadas pequenas. A excessiva fragmentação do território e a falta de capacidade das autarquias locais para desempenharem as suas competências podem, também, ser exacerbadas por deficiências em termos de recursos humanos e/ou financeiros.¹³¹ Em termos fiscais, a descentralização, ao provocar uma distribuição desigual das bases tributárias, promove o aumento das disparidades em termos de receitas fiscais municipais, o conseqüente declínio da qualidade dos serviços públicos fornecidos nessa autarquia e pode, igualmente, impor uma competição fiscal entre diferentes unidades territoriais, com o efeito perverso de diminuir a quantidade de encargos fiscais às custas da quantidade e qualidade de serviços públicos prestados.¹³² De igual modo, a descentralização pode criar importantes desigualdades entre as diferentes autarquias, pois, uma vez que o nível de obtenção de receitas entre estas é desigual, os municípios de comunidades com menos recursos não terão ao seu dispor o mesmo nível de provisão de serviços públicos que os habitantes de municípios mais ricos.¹³³

Ainda em termos económicos, a descentralização pode, por um lado, gerar uma duplicação de esforços, devido à existência de várias políticas concorrentes ou sobrepostas, e, por outro lado, um aumento das despesas públicas, promovido pelo maior número de cargos eleitos e não-eleitos e das correspondentes despesas salariais e pelas despesas decorrentes da necessidade de estabelecer eficazes mecanismos de coordenação

¹²⁹ Mello, D. Lordello de (1991): 201

¹³⁰ Teles, Filipe (2021): 43

¹³¹ Bockenforde, Markus (2011): 10

¹³² Ribeiro, António E. (2021): 207-215

¹³³ Tavares, António (2021)

e controlo para combater a descoordenação no exercício da função administrativa associada ao fenómeno da descentralização.¹³⁴

Por fim, podemos referir outros riscos associados à descentralização, tais como: o aumento do risco de corrupção ao nível local, quando os grupos de interesses locais têm a capacidade de capturar o processo político, beneficiando da maior facilidade de acesso e controlo; a fragmentação das decisões políticas relativamente aos grandes problemas nacionais; o aumento da complexidade na execução das políticas de redistribuição e de investimentos; e a recusa de responsabilidades por parte do Governo no que diz respeito a funções que lhe competem, desviando as culpas para os atores locais.¹³⁵

¹³⁴ Bockenforde, Markus (2011): 11; e Amaral, D. Freitas do (2016): 727-728

¹³⁵ Abrantes, Ruben (2019): 36

6. Transferência de competências para os municípios: descentralização em curso

6.1 Disposições preliminares

Conforme retratado anteriormente, o princípio da descentralização administrativa encontra-se consagrado constitucionalmente. Plasmado no artigo 237º, este princípio promove a difusão das tarefas públicas, através da partilha de poderes administrativos entre o Estado e as entidades públicas autónomas situadas abaixo de si, designadamente, as autarquias locais. Para se considerar a ocorrência de descentralização administrativa é necessário, não apenas que a Lei consinta às autarquias locais um conjunto considerável de atribuições próprias, mas que proceda também à transferência para o âmbito das mesmas das atribuições estaduais de natureza local.¹³⁶

Através da concretização da descentralização administrativa procura-se, sobretudo, através da aproximação das administrações à população, garantir a qualidade e universalidade no acesso aos serviços públicos e a eficiência e eficácia da gestão pública, para além de promover a coesão territorial e reforçar a solidariedade inter-regional.¹³⁷ De modo a permitir que estes objetivos sejam alcançados, e à luz do princípio da subsidiariedade, as competências devem ser transferidas para as autarquias locais ou entidades intermunicipais que se demonstrem mais adequadas para o exercício de determinada competência, sendo garantido às entidades descentralizadas a preservação da sua autonomia, nos seus diversos domínios, a estabilidade do financiamento das suas atribuições e a transferência dos meios necessários para que elas desempenham as suas novas competências, incluindo recursos financeiros, humanos e patrimoniais.¹³⁸

¹³⁶ Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital (2010b): 722-727

¹³⁷ CRP, art. 267º, n.º 1; Lei nº 75/2013, art. 112º; e Lei nº 50/2018, art. 2º, al. c), d) e e)

¹³⁸ Lei nº 50/2018, art. 2º, al. a), b), f) e h)

6.2 Transferência de competências

A transferência de competências de órgãos do Estado para os órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais concretiza-se por via legislativa, tendo sido realizada através de diplomas de âmbito setorial¹³⁹, que definem a natureza dessas competências e a forma de afetação dos recursos relacionados.¹⁴⁰ Esta materializou-se de um modo gradual, progressivo e contínuo, uma vez que aos municípios foi dada a possibilidade de a recusarem até 1 de janeiro de 2021, data em que a transferência assumiu um carácter obrigatório,¹⁴¹ com exceção dos domínios da saúde e da educação, que viram o seu período de transferência prorrogado, considerando-se transferidas todas as competências nestas áreas a partir do dia 31 de março de 2022.¹⁴²

A transferência de novas competências para os municípios apresenta um carácter definitivo e universal, na medida em que não se prevê uma duração para o exercício das mesmas e visto que esta ocorre obrigatoriamente para todos os municípios, freguesias e entidades intermunicipais.¹⁴³

A definição da quantidade e tipo de competências a transferir para as entidades locais seguiu, igualmente, um sistema misto. Por um lado, o artigo 113º da Lei nº 75/2013 prevê a transferência de competências em «todos os domínios dos interesses próprios das populações das autarquias locais e das entidades intermunicipais». Por outro lado, a Lei nº 50/2018 dedica o seu Capítulo II à enumeração das novas competências a desempenhar pelas autarquias locais nas seguintes áreas: educação; ação social; saúde; proteção civil; cultura; património; habitação; áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária; praias marítimas, fluviais e lacustres; informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas; transportes e vias de comunicação; estruturas de atendimento ao cidadão; policiamento de proximidade; proteção e saúde animal; segurança dos alimentos; segurança contra incêndios; estacionamento público; e modalidades afins de jogos de fortuna e azar.

Como verificamos, a Lei nº 50/2018 «(...) afirma-se sem precedentes no âmbito do processo de descentralização administrativa em Portugal, na medida em que se transfere para as autarquias locais e entidades intermunicipais competências que

¹³⁹ Ver anexo 11

¹⁴⁰ Lei nº 75/2013, art. 111º; e Lei nº 50/2018, art. 4º, n.º 1

¹⁴¹ Lei nº 75/2013, art. 113º; e Lei nº 50/2018, art. 4º, n.º 2 e 3

¹⁴² Decreto-Lei nº 56/2020

¹⁴³ Lei nº 75/2013, art. 114º; e Lei nº 50/2018, art. 3º

tradicionalmente e por imperativo sempre estiveram sob a égide da esfera central do Governo». ¹⁴⁴

6.3 Delegação de competências

O segundo instrumento de concretização da descentralização administrativa previsto na Lei nº 75/2013 é a delegação de competências, que ocorre em dois planos distintos: por um lado, o Estado pode delegar competências nos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais (delegação entre entidades de níveis distintos de administração, central-local); por outro, os municípios podem optar pela delegação de competências nos órgãos das freguesias ou das entidades intermunicipais (delegação entre entidades do mesmo nível de administração, local-local). ¹⁴⁵ Com o recurso a este instrumento pretende-se promover a coesão territorial, reforçar a solidariedade inter-regional, melhorar a qualidade dos serviços prestados às populações e racionalizar os recursos disponíveis. ¹⁴⁶

A delegação de competências pode ser definida como o «ato pelo qual um órgão da Administração pública, normalmente competente para decidir em determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem atos administrativos sobre essa matéria». ¹⁴⁷ No que diz respeito ao seu âmbito, esta reporta-se a todos os domínios dos interesses próprios das populações das freguesias, dos municípios e das entidades intermunicipais, embora apenas sejam delegáveis as competências previstas em lei. No caso das freguesias destacam-se os serviços e atividades de proximidade e de apoio direto às comunidades locais; no caso dos municípios, as funções económicas e sociais; e, por fim, no que toca às entidades intermunicipais destacam-se as funções de planeamento e gestão do desenvolvimento, promoção e valorização dos recursos, criação de emprego e gestão de infraestruturas urbanas. ¹⁴⁸

A delegação de competências concretiza-se mediante a celebração de um contrato interadministrativo ¹⁴⁹, que deve observar os princípios da igualdade, não

¹⁴⁴ Fonseca, Isabel C. M. (2019): 32

¹⁴⁵ Lei nº 75/2013, art. 117º

¹⁴⁶ Lei nº 75/2013, art. 118º

¹⁴⁷ Pinto, Eliana de A. (coord.) (2018): 585-586

¹⁴⁸ Lei nº 75/2013, arts. 119º, 124º, 128º e 131º

¹⁴⁹ Lei nº 75/2013, art. 120º

discriminação, estabilidade, prossecução do interesse público, continuidade da prestação do serviço público e necessidade e suficiência dos recursos.¹⁵⁰ Por contrato interadministrativo podemos entender um acordo de vontades celebrado entre contraentes públicos, sendo relevantes para o caso em estudo, o Estado, as autarquias locais e as entidades intermunicipais.¹⁵¹ Para que se concretize a delegação de transferências, devem ser promovidos estudos que fundamentem a decisão de celebrar o contrato, assegurando que esta delegação não contribua para o aumento da despesa pública global e que atesta a articulação entre os diversos níveis da administração pública. Para além disso, os contratos celebrados devem referir os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários.¹⁵² É de notar que a delegação de competências, ao contrário do que sucede com a transferência de competências, não se encontra sujeita à observância do princípio da universalidade, o que dá origem a duas vantagens na utilização deste instrumento: por um lado, permite acomodar a quantidade e tipo de competências descentralizadas à capacidade financeira ou dimensão geográfica dos municípios; por outro lado, pode servir como um tubo de ensaio para futuros processos de transferência de competências.

O contrato de delegação tem um período de vigência coincidente com a duração do mandato do Governo que a subscreve, considerando-se renovado após a tomada de posse do novo Governo.¹⁵³ O contrato apenas pode cessar por três motivos: caducidade, mediante decurso do respetivo período de vigência; revogação, por mútuo acordo das partes; e resolução, por incumprimento da contraparte ou por razões de relevante interesse público.¹⁵⁴

6.4 O segundo plano da descentralização: relações de âmbito local

Conforme mencionado anteriormente, o segundo plano da descentralização corresponde às competências que são delegadas ou transferidas dos municípios, quer para as entidades intermunicipais, quer, em especial, para as freguesias.

¹⁵⁰ Lei n.º 75/2013, art. 121.º

¹⁵¹ CCP, art. 338.º e art. 2.º, n.º 1, al. a), c) e i)

¹⁵² Lei n.º 75/2013, art. 122.º

¹⁵³ Lei n.º 75/2013, art. 126.º

¹⁵⁴ Lei n.º 75/2013, art. 123.º

Encontra-se prevista, na Lei nº 75/2013, a delegação de competências dos municípios nas entidades intermunicipais em todos os domínios que sejam do interesse das respetivas populações, designadamente, nos seguintes âmbitos: planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico e social; competitividade territorial; promoção dos recursos endógenos; valorização dos recursos patrimoniais e naturais; empreendedorismo e criação de emprego; mobilidade; gestão de infraestruturas urbanas; promoção e gestão de atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens ou informação; e nos domínios instrumentais relacionados com a organização e funcionamento dos serviços municipais de suporte à atividade das entidades intermunicipais.¹⁵⁵ Os contratos interadministrativos que procedem à delegação das competências têm uma duração igual à duração do mandato das assembleias municipais, considerando-se renovados após a instalação de nova composição do órgão deliberativo.¹⁵⁶ Esta possibilidade de delegar competências nos órgãos das entidades intermunicipais permite aos municípios aproveitar as vantagens, por um lado, em termos da eficácia da execução das funções de planeamento e de promoção de desenvolvimento por entidades com uma área de atuação superior à do município e, por outro, em termos da necessária coordenação da ação dos vários municípios de determinada região, possibilitando o aproveitamento de economias de escala.

Nos diplomas setoriais podemos ainda vislumbrar outras normas que aconselham a delegação de competências dos municípios nas entidades intermunicipais. Por exemplo, no domínio das áreas protegidas, a Lei prevê a delegação nas entidades intermunicipais da competência municipal de participação na gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, nomeadamente, através do exercício de funções de cogestão e mediante a integração nos conselhos estratégicos.¹⁵⁷ Do mesmo modo, no domínio da educação, encontra-se prevista a possibilidade de delegação das competências ao nível do desenvolvimento de instrumentos de planeamento e ordenamento da rede educativa de nível supramunicipal, em articulação com o Ministério da Educação.¹⁵⁸

Já a relação entre os municípios e as freguesias demonstra-se uma questão mais complexa e de maior relevo, visto que o território dos municípios é igualmente território

¹⁵⁵ Lei nº 75/2013, art. 128º, n.º 1 e 2

¹⁵⁶ Lei nº 75/2013, art. 129º, n.º 1 e 2

¹⁵⁷ Decreto-Lei nº 116/2019, art. 3º, n.º 2

¹⁵⁸ Decreto-Lei nº 21/2019, art. 14º, n.º 8

integrante da jurisdição de outras pessoas coletivas públicas, as freguesias. Como tal, existe uma sobreposição parcial entre o território de intervenção da freguesia e o território de intervenção municipal e entre a população da freguesia e a população do município. Ainda assim, convém ressaltar que as relações entre o município e a freguesia são pautadas por uma independência recíproca, não se prevendo nenhum tipo de hierarquia entre autarquias locais, nem necessitando as freguesias de autorização por parte dos municípios que integram para a realização das suas atribuições próprias.

Neste campo, prevê-se a delegação de competências, nomeadamente, no âmbito de serviços e atividades de proximidade e de apoio direto às comunidades locais, embora se possibilite a delegação de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das respetivas freguesias.¹⁵⁹

Ainda que de um modo indireto, este preceito remete para o princípio da subsidiariedade, na medida em que promove o exercício das responsabilidades públicas pelas autoridades situadas o mais próximo possível dos cidadãos. Esta delegação obedece aos princípios da universalidade e da equidade, pelo que todas as freguesias de um município devem beneficiar das mesmas competências, sendo assegurada a atribuição de recursos equivalentes em termos proporcionais.¹⁶⁰ Outro requisito para a ocorrência desta relação de delegação consiste na verificação de critérios económicos, nomeadamente o não aumento da despesa pública global.¹⁶¹

A Lei prevê, ainda, a transferência de competências anteriormente exercidas pelos municípios para o âmbito de atuação das freguesias, nos seguintes domínios: gestão e manutenção de espaços verdes; limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; manutenção, reparação e substituição do mobiliário urbano; gestão e manutenção corrente de feiras e mercados; realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico e manutenção dos espaços envolventes; utilização e ocupação da via pública; licenciamento da afixação de publicidade de natureza comercial; autorização da atividade de exploração de máquinas de diversão; autorização da colocação de recintos improvisados; autorização da realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre; autorização da realização de acampamentos ocasionais;

¹⁵⁹ Lei n.º 75/2013, art. 131.º; e Lei n.º 50/2018, art. 29, n.º 1

¹⁶⁰ Lei n.º 50/2018, art. 29, n.º 3

¹⁶¹ Lei n.º 50/2018, art. 29, n.º 4 e art. 39.º, n.º 6

autorização da realização de fogueiras e do lançamento e queima de artigos pirotécnicos; e autorização ou receção das comunicações prévias relativas a queimas e queimadas.¹⁶² O exercício destas competências fica a cargo da Junta de Freguesia.¹⁶³

A transferência de competências dos municípios para as freguesias observa o princípio da universalidade, pelo que todas as freguesias de um mesmo município devem beneficiar das mesmas competências, embora se considere a diferenciação em função da população de cada freguesia e da sua capacidade de execução das mesmas.¹⁶⁴ Contudo, ao contrário do que sucede com a transferência de competências do Estado para os municípios, a transferência de competências dos municípios para as freguesias não é definitiva, podendo ser revertidas por acordo entre as partes.¹⁶⁵ A transferência é formalizada através da celebração de um auto de transferência, após deliberação favorável da assembleia municipal e da assembleia de freguesia envolvidas, no qual devem ser identificados e quantificados os recursos humanos, patrimoniais e financeiros a transferir para a freguesia.¹⁶⁶ Os recursos financeiros afetos à realização das competências transferidas provêm do orçamento municipal, sendo financiados pelo Fundo de Equilíbrio Financeiro e pela participação municipal no IRS e no IVA.¹⁶⁷ Já no que toca aos recursos humanos, estes podem transitar do mapa de pessoal da câmara municipal para o mapa de pessoal da junta de freguesia.¹⁶⁸

6.5 O financiamento das novas competências

Quer no caso da transferência de competências, quer no caso da delegação de competências, a lei deve prever os recursos humanos, patrimoniais e financeiros para o exercício das novas competências por parte dos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, referindo as respetivas fontes de financiamento.¹⁶⁹ De igual modo, devem ser realizados estudos que demonstrem que a concretização da transferência de determinada competência melhora a eficiência da gestão pública, contribuindo para

¹⁶² Lei n.º 50/2018, art. 38.º, n.º 2; e Decreto-Lei n.º 57/2019, art. 2.º

¹⁶³ Decreto-Lei n.º 57/2019, art. 3.º

¹⁶⁴ Lei n.º 50/2018, arts. 38.º, n.º 3 e 39.º, n.º 2; e Decreto-Lei n.º 57/2019, art. 4.º

¹⁶⁵ Decreto-Lei n.º 57/2019, art. 7.º

¹⁶⁶ Decreto-Lei n.º 57/2019, art. 6.º, n.º 1 e 2

¹⁶⁷ Lei n.º 50/2018, art. 38.º, n.º 4 e 5; e Decreto-Lei n.º 57/2019, art. 9.º, n.º 1 e 2

¹⁶⁸ Decreto-Lei n.º 57/2019, art. 8.º

¹⁶⁹ Lei n.º 75/2013, art. 115.º, n.º 1 e 2 e art. 122.º, n.º 1

eliminar duplicidades e refletindo-se em ganhos de eficácia das autarquias locais e entidades intermunicipais.¹⁷⁰

Da leitura desta norma, podemos aferir uma obrigação para o legislador no momento de elaborar os diplomas setoriais de concretização da transferência de competências, que reside na necessidade de esses textos preverem a dotação de recursos necessários para assegurar a autossuficiência das autarquias locais. Tal nem sempre sucedeu, sendo possível distinguir situações em que o exercício das novas competências pode ser classificado como autossustentável, na medida em que produz novas receitas para os municípios, e situações em que as novas competências não produzem de modo direto os recursos financeiros necessários para a sua gestão.

A título de exemplo de novas competências autossustentáveis do ponto de vista financeiro, podemos referir as competências transferidas para os órgãos municipais no âmbito da gestão de praias marítimas, fluviais e lacustres e em matéria de autorização de exploração das modalidades afins de jogos de fortuna e azar, consagradas no Decreto-Lei nº 97/2018 e no Decreto-Lei nº 98/2018, respetivamente. No que diz respeito à gestão das praias, os municípios passaram a ser responsáveis pela sua limpeza, manutenção e conservação, bem como pela assistência a banhistas em espaços balneares. Para fazer face às decorrentes despesas, os órgãos municipais detêm poder para concessionar, licenciar e autorizar infraestruturas e equipamentos em zonas balneares, como os estacionamento, e o fornecimento de bens e serviços, como a prática de atividades desportivas e recreativas, para além de poderem aplicar coimas no seguimento de procedimentos contraordenacionais. Os produtos dessas coimas, bem como das taxas cobradas aos utentes, ou o produto das concessões, licenças e autorizações constituem receitas dos municípios.¹⁷¹ De modo semelhante, as modalidades afins de jogos de fortuna ou azar podem ser classificadas como uma competência autossustentável, mesmo rentável. Por um lado, o município apenas fica encarregue da autorização da exploração das referidas modalidades de jogo, não se antevendo um grande aumento na despesa municipal. Por outro lado, esta transferência de competências é acompanhada por um aumento da receita municipal, nomeadamente, graças ao produto de taxas relacionadas com a autorização para a exploração das referidas modalidades de jogo e de parte das coimas sancionadas.¹⁷²

¹⁷⁰ Lei nº 75/2013, art. 115º, n.º 3

¹⁷¹ Decreto-Lei nº 97/2018, art. 3º, n.º 3

¹⁷² Decreto-Lei nº 97/2018, arts. 5º e 6º

De igual modo, podem ser classificados como autossustentáveis, na medida em que o seu exercício é acompanhado pela criação de receita municipais, nomeadamente através do produto de taxas, licenças e coimas, os seguintes domínios de novas competências municipais: áreas portuárias, estacionamento público, estradas, habitação, património imobiliário e segurança contra incêndio em edifícios.

Em sentido inverso, podemos referir os domínios das estruturas de atendimento aos cidadãos ou das equipas de intervenção permanente das associações de bombeiros voluntários como áreas em que o financiamento do exercício das novas competências por parte dos municípios se revela financeiramente penalizador. No que diz respeito às novas competências na área das estruturas de atendimento aos cidadãos, definidas no Decreto-Lei nº 104/2018, cabe aos municípios, para além da instalação e gestão das Lojas de Cidadão e Espaços de Cidadão, a instalação e gestão dos Gabinetes de Apoio aos Emigrantes e dos Centros Locais de Apoio e Integração de Migrantes, cujos serviços são caracterizados pela gratuidade.¹⁷³ Já no respeitante ao apoio aos bombeiros voluntários, os municípios passaram a ficar encarregues do apoio ao funcionamento das equipas de intervenção permanente, nomeadamente assumindo custos relacionados com seguros de acidentes de trabalho e com a aquisição de equipamentos afetos às referidas equipas.¹⁷⁴ Em ambos os casos, a lei cria despesas puras dos municípios, uma vez que o exercício das novas competências não se traduz na obtenção de uma nova receita por parte dos mesmos. Para além dos referidos domínios, podemos enumerar outras áreas em que a transferência de competências para os órgãos dos municípios não produz de modo direto um aumento da receita municipal ou, pelo menos, o aumento da receita municipal não é suficiente para suportar o aumento da despesa relacionado com o exercício dessas competências: ação social, áreas protegidas, cultura, educação, justiça, proteção civil e saúde.

Para assegurar estas situações, a Lei nº 50/2018 introduz quatro garantias destinadas a proteger a autonomia financeira das autarquias locais. Em primeiro lugar, a Lei dispõe que se encontram previstos no regime financeiro das autarquias locais os recursos financeiros a atribuir a cada entidade para o exercício das novas competências, sendo inscritos nos Orçamentos de Estado os montantes a transferir, tendo o conta a relação entre o acréscimo da despesa e o aumento da receita provocados pelo exercício

¹⁷³ Decreto-Lei nº 104/2018, arts. 1º e 10º

¹⁷⁴ Decreto-Lei nº 103/2018, art. 3º

das competências transferidas.¹⁷⁵ Em segundo lugar, a lei assegura que a adequabilidade dos recursos financeiros afetados a cada área de competências transferidas é avaliado de modo regular e participado, uma vez que postula a criação de uma comissão de acompanhamento da descentralização, composta por membros do Governo, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias.¹⁷⁶ Em terceiro lugar, a Lei prevê a transferência para as autarquias locais dos bens móveis e imóveis afetos às novas competências, reforçando a autonomia de gestão destas, visto que se estabelece a possibilidade de oneração ou alienação dos bens referidos.¹⁷⁷ Em quarto lugar, a Lei também previu a possibilidade de transferência de recursos humanos quando esta se revelasse necessário para o bom exercício das novas competências por parte das autarquias locais.¹⁷⁸

A par da Lei nº 50/2018, o legislador também procedeu a uma alteração à Lei das Finanças e ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, de modo a dar resposta ao processo de descentralização iniciado, procurando reforçar a autonomia financeira das autarquias locais e das entidades intermunicipais, designadamente, através da criação de novas receitas ou do aumento do peso das receitas existentes. Apenas assim se poderia defender que as novas competências das autarquias locais, nomeadamente aquelas acima identificadas como problemáticas, não significam uma perda da capacidade efetiva de atuação das entidades descentralizadas.

A título de exemplo, destaca-se a criação do Fundo de Financiamento da Descentralização, que consiste numa transferência financeira do Orçamento de Estado, tendo como objetivo o financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais.¹⁷⁹ Tendo em conta a dimensão do esforço financeiro necessário para levar a cabo as novas competências descentralizadas, a criação deste fundo pode ser classificada como inevitável, considerando as discrepâncias entre o acréscimo de despesa e da receita decorrentes do exercício dessas competências.¹⁸⁰ Nos anos de 2019 e 2020, esta previsão financeira não estava registada nos respetivos Orçamentos de Estado, sendo que em 2021 se previa uma transferência a título da

¹⁷⁵ Lei nº 50/2018, art. 5º

¹⁷⁶ Lei nº 50/2018, art. 6º

¹⁷⁷ Lei nº 50/2018, art. 7º

¹⁷⁸ Lei nº 50/2018, art. 8º

¹⁷⁹ Lei nº 51/2018, art. 30º-A

¹⁸⁰ Lei nº 51/2018, art. 80º-B

descentralização no valor de 357 609 301 €. ¹⁸¹ As dotações referentes às competências descentralizadas ou delegadas foram inscritas nos orçamentos dos seguintes ministérios: Administração Interna; Cultura; Educação; Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; e Saúde. ¹⁸² Já no que diz respeito ao Orçamento de 2022, a proposta do Governo prevê um montante de 832 452 406 € ¹⁸³, o que revela um aumento considerável em relação ao ano anterior, já que a transferência de competências se tornou obrigatória para todos os municípios em todos os domínios em meados deste ano.

De modo semelhante, a Lei nº 51/2018 definiu que os municípios passam a ter direito a uma participação de 7,5% na receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás, apurada com base no penúltimo ano. ¹⁸⁴ Esta medida representa uma importante descentralização financeira e pode mesmo causar um aumento da competição entre os municípios no desenvolvimento e promoção da atividade económica na sua respetiva área. ¹⁸⁵ Para tal contribui a alteração introduzida ao artigo 18º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais, uma vez que os municípios passaram a poder lançar uma derrama de 1,5% sobre o lucro tributável não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC).

No que toca ao imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS), os municípios continuaram a ter direito a uma participação variável até 5%, referente aos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial. Neste campo, a diferença reside no facto de, anteriormente, esta receita se encontrar dependente de deliberação do município sobre a percentagem pretendida, cuja não realização provocava a perda desse direito, sendo que a partir de 2018 se tornou numa receita certa. ¹⁸⁶

Por fim, no que diz respeito ao Imposto Municipal Sobre Imóveis (IMI), a Lei nº 51/2018 introduziu alterações ao respetivo Código. Consequentemente, deixaram de estar isentos do pagamento desse imposto os estabelecimentos do Estado de carácter empresarial e o património imobiliário público sem utilização, ou seja, os bens imóveis do domínio privado do Estado que se encontrem em inatividade ou abandonados.

¹⁸¹ Ribeiro, António E. (2021): 312-314

¹⁸² Lei nº 75-B/2020, art. 116º

¹⁸³ Proposta de Lei nº 4/XV/1.ª, art. 82º

¹⁸⁴ Lei nº 51/2018, arts. 25º, n.º 1, al. d) e 26º-A, n.º 2

¹⁸⁵ Fonseca, Isabel C. M. (2019): 95

¹⁸⁶ Lei nº 51/2018, arts. 25º, n.º 1, al. c) e 26º, nº 1 e 3

Para além das referidas alterações introduzidas pela Lei nº 51/2018, convém referir outros dois instrumentos perequativos horizontais, que buscam resolver a questão da repartição de recursos entre os diversos municípios, pelo seu peso financeiro nas receitas dos municípios: o Fundo Social Municipal e o Fundo de Equilíbrio Financeiro.¹⁸⁷ O Fundo Social Municipal é um instrumento condicionado, e trata-se de uma transferência do Orçamento de Estado com o objetivo de financiar atribuições e competências municipais nos domínios sociais, designadamente, na educação, na saúde ou na ação social.¹⁸⁸ Já o Fundo de Equilíbrio Financeiro constitui um instrumento incondicionado, correspondente a 19,5% da média da receita proveniente do IRS, IRC e IVA.¹⁸⁹ Convém sublinhar que, ao nível do Fundo Social Municipal, se assistiu a um aumento considerável para 204 246 028 € no Orçamento deste ano, de modo a fazer face à obrigatoriedade das novas competências nos domínios da educação e da saúde.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Rocha, Joaquim F. da (2014): 260-261

¹⁸⁸ Lei nº 73/2013, art. 30º

¹⁸⁹ Lei nº 73/2013, art. 25º, nº 1, al. a)

¹⁹⁰ Proposta de Lei nº 4/XV/1.ª, art. 71º

7. O SMAA e as novas competências do Município de Cantanhede

De modo a testar os meus argumentos sobre as vantagens e desvantagens da descentralização, em geral, e do processo de transferências de competências para os municípios portugueses regido pela Lei nº 50/2018, em particular, optei pela realização de um questionário aos funcionários do SMAA, no qual obtive 9 respostas.

7.1 Vantagens e desvantagens da descentralização

No que diz respeito às oportunidades resultantes do processo de descentralização de competências, as respostas obtidas corroboram a grande maioria dos argumentos apresentados no capítulo 5. A vasta maioria dos respondentes (nalguns casos a totalidade) concorda que a descentralização: facilita a penetração das políticas públicas no espaço rural; contribui para o aumento da eficácia dessas políticas; aumenta a eficiência na alocação de recursos públicos; aumenta a qualidade dos bens e serviços públicos, graças ao aumento da concorrência entre municípios na captação de investimentos; permite ao Governo concentrar-se nas questões de âmbito nacional; limita o poder central; aumenta a participação dos cidadãos e aumenta a *accountability* da classe política em Portugal. Ao invés, as opiniões dispersaram-se no que diz respeito à relação entre o aumento da quantidade de competências exercidas pelos municípios e a melhoria da capacidade técnica dos seus funcionários.

Por seu turno, no campo das preocupações geradas pela transferência de competências para os municípios, os resultados indicam que os inquiridos concordam com algumas das potenciais desvantagens da descentralização anteriormente identificadas. A vasta maioria concorda que os municípios não se encontram devidamente apetrechados para receber as novas competências, quer em termos financeiros, quer em termos de recursos humanos e, ainda, em termos de infraestruturas. Como tal, ressalta a preocupação de que esta falta de preparação, aliada a um risco de indevido financiamento por parte do Estado, possa ter como resultado uma quebra na qualidade experienciada nos serviços públicos. No que diz respeito à governança, não se verificou um consenso em torno das relações entre a descentralização e o aumento dos níveis de corrupção, por um

lado, e a descentralização e a excessiva fragmentação do poder político, por outro. Por fim, a maioria corroborou os argumentos relacionados com o aumento da desigualdade entre municípios e com a possibilidade de o Governo tentar desviar culpas para os municípios.

7.2 Os efeitos da descentralização no funcionamento do SMAA

Uma vez que o SMAA desempenha uma atividade que pode ser adjetivada como transversal ao funcionamento de todo o aparelho organizacional do MC, não é de estranhar que algumas das preocupações originadas pela descentralização sejam comuns àquelas identificadas para os municípios em geral. Assim, a falta de recursos humanos e de meios técnicos e informáticos poderá ser uma questão a necessitar de atenção num futuro próximo. Em termos de infraestruturas, nomeadamente no que diz respeito ao Armazém Municipal, a maioria dos inquiridos considera que as condições atuais serão suficientes para lidar com o aumento dos níveis de stock. Esta posição pode ser justificada pelo facto de, na maior parte dos casos, as encomendas poderem ter como local de entrega os novos espaços que transitaram para a alçada do Município, sobretudo escolas e centros de saúde.

O aumento do número de serviços e funcionários a cargo do Município, que se traduz num acréscimo de clientes internos para o SMAA, pode gerar um desafio para a atividade desenvolvida pelo serviço. As principais dificuldades são, por um lado, a potencial necessidade de lidar com produtos e mercados novos, que exigem uma certa especialização e, por outro lado, o inevitável reforço da função de prospeção de mercados, quer para fazer face à procura destes novos produtos, quer para angariar novos fornecedores que permitam alargar o leque de opções para compensar o aumento das quantidades encomendadas.

Como tal, o aumento dos valores envolvidos nas operações de aprovisionamento obrigará ao recurso a outros tipos de procedimentos, para além do ajuste direto. Assim, penso que se irá assistir a um recurso mais generalizado ao concurso público, o que contribuirá para aumentar a complexidade do processo aquisitivo, bem como de toda a burocracia envolvida.

Mas, também espero que a transferência de mais competências para os municípios possa originar ganhos para o SMAA e para o Município de Cantanhede, quer

em termos económicos, quer em termos políticos. Em termos económicos, é fácil entender que existe a possibilidade de aproveitamento de economias de escala, uma vez que se espera que com o aumento da quantidade encomendada de alguns bens, com especial destaque para o material de escritório, o seu preço unitário possa sofrer um decréscimo. Para além disso, será expectável que, com o recurso mais generalizado a outros tipos de procedimentos, e ao resultante aumento na concorrência entre fornecedores, o Município seja capaz de adquirir produtos e serviços em condições mais vantajosas. Em termos políticos, e apesar de os resultados do inquérito não o sugerirem, creio que o recurso a tipos de procedimentos mais concorrenciais terá como efeito um aumento na perceção da transparência e da confiança na utilização de dinheiros públicos que os cidadãos depositam no Município.

Conclusão

O reforço do poder local concretizado nos últimos anos, através da transferência de competências para os municípios, encontra-se duplamente justificado. Por um lado, tendo em conta a importância e constância histórica dos municípios portugueses enquanto entidade jurídico-administrativa, considero algo natural que seja a este nível que a governança local se refunda e continue a desenvolver. Por outro lado, com este reforço asseguram-se importantes ganhos em termos económicos e políticos, resultantes do fomento da tomada de decisões ao nível mais próximo das populações. De um ponto de vista económico, a descentralização permite potenciar a racionalização das decisões, uma vez que os decisores políticos detêm um maior conhecimento sobre as realidades e as necessidades locais, contribuindo para um aumento da eficiência das políticas públicas e da qualidade dos serviços públicos prestados. De um ponto de vista económico, a descentralização tem o potencial de aproximar os cidadãos da decisão política e do processo de políticas públicas, para além de assegurar que são as populações locais que não só decidem, mas também suportam os custos, da provisão pública que visa satisfazer as suas necessidades locais.

Apesar de reconhecer o mérito e o esforço do legislador no sentido de promover uma maior autonomia para o poder local em Portugal, nomeadamente com a transferência de competências para os municípios nos domínios que afetam de um modo decisivo o quotidiano das suas populações, creio ser ainda prematuro para avaliar este processo.

A minha principal preocupação recai sobre a questão do ajustamento da distribuição dos recursos financeiros do Estado entre os municípios. Para além disso, a questão dos recursos humanos e técnicos levanta algumas preocupações que, num futuro próximo, podem vir a ser minimizadas com o aprofundamento de algumas reformas já em curso, como a simplificação e digitalização da Administração Pública. Será necessário, ainda, criar mecanismos de responsabilização dos governantes locais e adotar estratégias que permitam uma maior adequação do exercício do poder ao nível local com as condições culturais, económicas e sociais experienciadas nas suas respetivas circunscrições administrativas.

Como tal, considero de extrema importância para a avaliação deste processo de descentralização que o mesmo seja acompanhado por uma condizente transferência dos

recursos financeiros, patrimoniais e humanos, em número suficiente para assegurar a execução das novas competências de forma autónoma por parte dos municípios. Apenas deste modo é possível garantir que as autarquias locais detêm uma capacidade efetiva de melhorar as condições de vida das suas populações e a qualidade dos serviços públicos prestados.

Concluindo, para garantir a eficácia do processo de descentralização em decurso, para além de aumentar o leque de poderes e competências das entidades de governação subnacionais, que parece ter ocorrido com as reformas legislativas anteriormente analisadas, e da dotação das mesmas com os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários para desempenhar de modo eficaz essas novas atribuições, que também parece ter sido uma das preocupações do legislador, será necessário, não só, aprofundar os esforços de simplificação e digitalização da Administração Pública Portuguesa, mas, principalmente, proceder à criação de mecanismos efetivos de responsabilização dos governantes locais e ao estabelecimento de estratégias que visem adequar as competências do poder local às diferentes condições económicas, sociais, demográficas e culturais em que este exerce a sua autonomia.

Bibliografia

Abrantes, Ruben (2019). Descentralização e (Des)Politização em Portugal. *Perspetivas – Journal of Political Science*, 20, 33-44.

Almeida, Filipe (coord.) (2016). *Introdução à Gestão de Organizações (4ª ed.)*. Lisboa: Escolar Editora.

Almeida, M. Aroso de (2021). *Teoria Geral do Direito Administrativo (7ª ed.)*. Coimbra: Edições Almedina.

Almeida, Pedro e Cúrdia, António (2021). *Aprovisionamento e Contratação Pública: a gestão de aprovisionamento na Administração Pública e os procedimentos pré contratuais no Código dos Contratos Públicos (2ª ed.)*. Coimbra: Edições Almedina.

Amaral, D. Freitas do (2016). *Curso de Direito Administrativo Vol. I (4ª ed.)*. Coimbra: Edições Almedina.

Andrade, J. C. Vieira de (2017). *Lições de Direito Administrativo (6ª ed.)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Barreto, António (1984). Estado Central e Descentralização: antecedentes e evolução, 1974-1984. *Análise Social*, 20 (81-82), 191-218.

Bockenforde, Markus (2011). A Practical Guide to Constitution Building: decentralized forms of government. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*.

Braga, Miguel (1991). *Gestão do Aprovisionamento: gestão de compras, stocks e armazéns*. Lisboa: Presença.

Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital (2010a). *Constituição da República Portuguesa: anotada Vol. I (4ª ed.)*. Coimbra: Coimbra Editora.

Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital (2010b). *Constituição da República Portuguesa: anotada Vol. II (4ª ed.)*. Coimbra: Coimbra Editora.

- Coelho, Maria H. da C. e Magalhães, Joaquim (1986). *O Poder Concelhio: das origens às cortes constituintes*. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- Fernandes, Paulo J. da S. (2006). Elites Locais e Poder Municipal: do Antigo Regime ao liberalismo. *Análise Social*, 12 (78), 55-73.
- Fonseca, Isabel C. (coord.) (2019). *Estudos de Democracia e Poder Local: a descentralização em curso*. Braga: Núcleo de Estudos de Direito Ius Publicum
- Gonçalves, Pedro C. (2019). *Manual de Direito Administrativo Vol. I*. Coimbra: Edições Almedina.
- Gruening, Gernod (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Jurado, Ignacio e León, Sandra (2020). Globalization and decentralization: a centrifugal or centripetal relationship?. *Governance*, 34, 665-686.
- Lysons, C. K. (1990). *Aprovisionamento na Empresa (1ª ed.)*. Lisboa: Editorial Presença.
- Martins, Mário R. (2001). *As Autarquias Locais na União Europeia*. Porto: Asa.
- Mello, D. Lordello de (1991). Descentralização: papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. *Revista de Administração Pública*, 25 (4), 199-217.
- Mocca, Elisabetta (2021). The Municipal Gaze on the EU: european municipalism as ideology. *Journal of Political Ideologies*. 1- 19.
- Montalvo, António M. R. (2021). *Os Níveis de Governo dos Países da Europa: Estado, regiões, municípios*. Coimbra: Edições Almedina.
- Neves, Ana (2012). A Reorganização da Administração Local Autárquica. *Instituto de Ciências Jurídico-Políticas*.
- Neves, M. J. Castanheira (2004). *Governo e Administração Local*. Coimbra: Coimbra Editora.

Oliveira, António C. de (2021). *A Democracia Local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Oliveira, Fernanda P. e Dias, José E. F. (2018). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo (5ª ed.)*. Coimbra: Edições Almedina.

Pereira, Nuno M. (2016). Organização Municipal e Autonomia em Portugal. *Dereito*, 25, 197-214.

Pollitt, Christopher (2018). A Review of Public Sector Reform. *Public Sciences & Policies*, 4(1), 17-32.

Pinto, Eliana de A. (2018). *Comentários à Lei nº 75/2013: regime jurídico das autarquias locais, estatuto das entidades intermunicipais, regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais, regime jurídico do associativismo autárquico (1ª ed.)*. Rei dos Livros.

Reis, M. Lopes dos (2008). *Manual de Gestão de Stocks: teoria e prática (2ª ed.)*. Lisboa: Editorial Presença.

Ribeiro, António E. (2021). *Governo Local: conceitos, estratégias e práticas (1ª ed.)*. Lisboa: Edições Símbolo.

Rocha, J. A. Oliveira (2014). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa: INA Editora.

Rocha, Joaquim F. da (2014). *Direito Financeiro Local (2ª ed.)*. Coimbra: Coimbra Editora.

Shah, Anwar e Thompson, Theresa (2004). Implementing Decentralized Local Governance: a treacherous road with potholes, detour and road closures. *World Bank Policy Research Working Paper 3353*.

Sousa, Ana P. de (2019). Principais Modalidades de Organização Intermunicipal e Modelos de Gestão dos Serviços Municipais de Abastecimento Público de Água e de Saneamento de Águas Residuais dos Municípios da Região do Oeste Sul. *Centro de Estudos de Direito Público e Regulação Online*, 37, 1-57

Sousa, António F. de (1993). *Direito Administrativo das Autarquias Locais (3ª ed.)*. Lisboa: Lusolivro.

Sousa, Nuno J. V. A. (2013). A Atual Reforma da Administração Local. *Instituto de Investigação Jurídica da Universidade Lusófona do Porto*.

Tavares, António (2019). *Administração Pública Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Teles, Filipe (2021). *Descentralização e Poder Local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Thompson, Matthew (2020). What's So New About New Municipalism?. *Progress in Human Geography*, 10 (5), 1-26.

Vieira, Paulo R. (2012). Em Busca de um Teoria de Descentralização. *Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro*, 46 (5), 45-69.

Zermati, Pierre (1987). *A Gestão de Stocks*. Lisboa: Editorial Presença.

Legislação

Constituição da República Portuguesa de 10 de abril. *Diário da República n° 86/1976 – I Série*. Presidência da República.

Resolução da Assembleia da República n° 28/90 de 23 de outubro. *Diário da República n° 245/1990 – I Série*. Assembleia da República.

Lei n° 27/96 de 1 de agosto. *Diário da República n° 177/196 – I-A Série*. Assembleia da República.

Lei n° 169/99 de 18 de setembro. *Diário da República n° 219/199 – I-A Série*. Assembleia da República.

Lei n° 50/2012 de 31 de agosto. *Diário da República n° 169/2012 – I Série*. Assembleia da República.

Lei n° 73/2013 de 3 de setembro. *Diário da República n° 169/2013 – I Série*. Assembleia da República.

Lei n° 75/2013 de 12 de setembro. *Diário da República n° 176/2013 – I Série*. Assembleia da República.

Lei n° 50/2018 de 16 de agosto. *Diário da República n° 157/2018 – I Série*. Assembleia da República.

Lei n° 51/2018 de 16 de agosto. *Diário da República n° 157/2018 – I Série*. Assembleia da República.

Decreto-Lei n° 97/2018 de 27 de novembro. *Diário da República n° 228/2018 – I Série*. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n° 98/2018 de 27 de novembro. *Diário da República n° 228/2018 – I Série*. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n° 103/2018 de 29 de novembro. *Diário da República n° 230/2018 – I Série*. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei nº 104/2018 de 29 de novembro. *Diário da República nº 230/2018 – I Série*
Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei nº 21/2019 de 30 de janeiro. *Diário da República nº 21/2019 – I Série*.
Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei nº 57/2019 de 30 de abril. *Diário da República nº 83/2019 – I Série*.
Presidência do Conselho de Ministros.

Norma de Controlo Interno. *Editais nº 33/2019 de 12 de julho do Município de Cantanhede*.
Presidente da Câmara Municipal de Cantanhede.

Decreto-Lei nº 116/2019 de 21 de agosto. *Diário da República nº 159/2019 – I Série*.
Presidência do Conselho de Ministros.

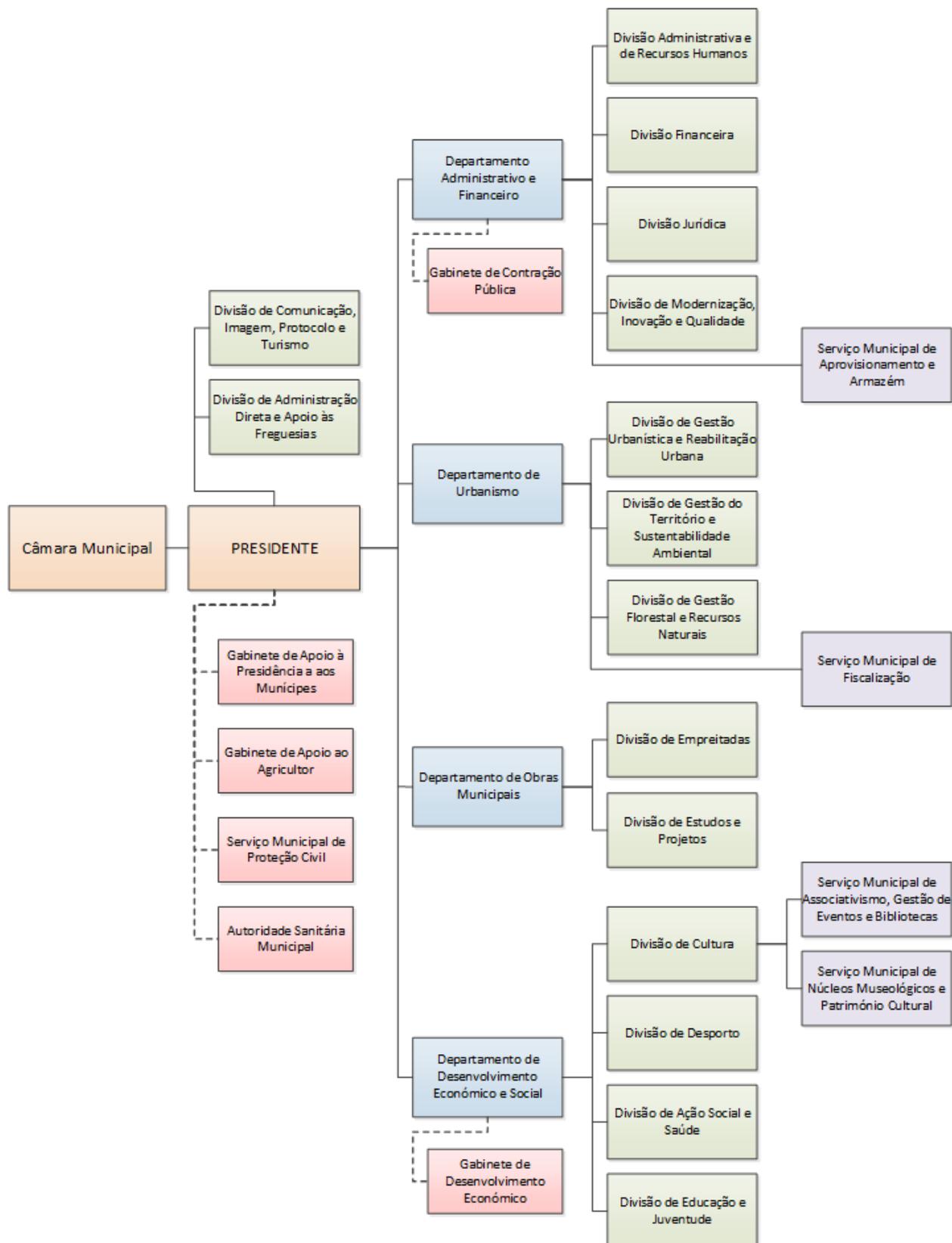
Decreto-Lei nº 56/2020 de 12 de agosto. *Diário da República nº 156/2020 – I Série*.
Presidência do Conselho de Ministros.

Despacho nº 7949/2020 de 13 de agosto. *Diário da República nº 157/2020 – II Série*.
Município de Cantanhede.

Lei nº 75-B/2020 de 31 de dezembro. *Diário da República nº 253/2020 – I Série*.
Assembleia da República.

Anexos

ANEXO 1 – Organograma da Câmara Municipal de Cantanhede



ANEXO 2 – Serviço Municipal de Aproveitamento e Armazém

SETOR DE ARMAZÉM			
Funcionário	Categoria	Habilitações Literárias	Idade
Francisco Simões	Assistente Técnico	12º ano	60 anos
Pedro Veríssimo	Assistente Técnico	12º ano	45 anos
Dora Torres	Assistente Operacional	12º ano	46 anos
Francisco Montês	Contrato de tarefa	Licenciatura	25 anos
Amílcar	Contrato de tarefa	1º CEB	51 anos

SETOR DE APROVEITAMENTO			
Funcionário	Categoria	Habilitações Literárias	Idade
Gina Claro	Técnica Superior	Licenciatura	45 anos
Ofélia	Técnica Superior	Licenciatura	49 anos
Armando Ferro	Assistente Técnico	12º ano	51 anos
Toni Rodrigues	Assistente Operacional	Curso Profissional Nível V	27 anos

SETOR DE PATRIMÓNIO			
Funcionário	Categoria	Habilitações Literárias	Idade
Carlos Honório	Técnico Superior	Licenciatura	55 anos
João Sá	Contrato de tarefa	Licenciatura	26 anos

Média de idades: 43,6 anos

Distribuição por género:

Masculino → 8 em 11 → 72%

Feminino → 3 em 11 → 28%

Distribuição por carreira:

Técnico Superior → 3 em 11 → 28%

Assistente Técnico → 3 em 11 → 27%

Assistente Operacional → 2 em 11 → 18%

Contrato de tarefa → 3 em 11 → 27%

Distribuição por habilitações literárias:

Ensino Superior → 5 em 11 → 46%

Ensino Secundário → 5 em 11 → 46%

Ensino Básico → 1 em 11 → 8%

ANEXO 3- Ficha de bem de imobilizado

SNP - Sistema de Normalização de Património - Município de Cantanhede

Ficheiro Geral Base Inventário Alt. Inventário Recção física Reconciliação Processamentos Mapas Ferramentas Janelas Ajuda

Móveis (2022)

Identificação/descrição do ativo
 Telefone Analógico Alcatel Temporis 580 preto

Classificação do ativo
 Classif. financeira: 4351 Equipamento informático e de telecomunicações
 Classif. funcional:
 Class. Orçamental da Despesa:

Nº. inventário: 103238
 Tipo de Ficha: Móveis
 GH:
 Clas. C2: 43512-13 Telefones [Vida: 5]

Quantidade: 1,00

Caracterização | Aquisição, Valorização e Registo | Movimentos | Outros Elementos

Marca: Modelo: Ref.: Cor:

Responsável/Localização
 Zona: [390203 2.3 - Sala de Arquivo/Arquivos [CASA O-ECO PINTO]] Serviço: [Divisão de Educação e Ação Social]
CASA CHICO PINTO
 António José de Almeida
 3000 Cantanhede ent
 PORTUGAL
 Gestor: Utilizador: Desde: 14/02/2022

Novo Apagar Imprimir Operações Guardar Fechar

Operações: Imprimir, Pesquisa, Ajuda, Fechar, Abate, Requil. Extraord., Atribuir Mouv., Contratos, Duplicar, Transferir ficha, Correção falhas, ERSAR, Avaliação, Grandes Reparações, Subsídios, Depreciações, Imparidades, Desagregações, Seguros, Outros valores, Contratos de Assistência, Interligação de ativos, Transferência de local/serviço, Recção física, Etiquetas, Fotos, Observações

SNP - Sistema de Normalização de Património - Município de Cantanhede

Ficheiro Geral Base Inventário Alt. Inventário Recção física Reconciliação Processamentos Mapas Ferramentas Janelas Ajuda

Móveis (2022)

Identificação/descrição do ativo
 Telefone Analógico Alcatel Temporis 580 preto

Classificação do ativo
 Classif. financeira: 4351 Equipamento informático e de telecomunicações
 Classif. funcional:
 Class. Orçamental da Despesa:

Nº. inventário: 103238
 Tipo de Ficha: Móveis
 GH:
 Clas. C2: 43512-13 Telefones [Vida: 5]

Quantidade: 1,00

Caracterização | Aquisição, Valorização e Registo | Movimentos | Outros Elementos

Aquisição
 Serviço requerente: [11 Serv M Aprovisionamento e Armazém]
 Nº req.: [11] Data: 24/01/2022
 Tipo: Aquisição Título Oneroso Em Estado Uso
 Estado: Novo Usado Nacional Estrangeiro
 Motivo: Descrição: Req. 400/2021 Entidade: AZEVEDA & IRMÃO, LDA.

Valor
 Tipo de valor: Movim. Atribuídos Atribuir Mouv.
 Valor de Compra: Aquisição: 43,05 Atualizado: 43,05 Residual: ,00
 Gerador de caixa

Período: 01/2022 Ano económico: 2022 Vida ref.: 5
 Início utilização: 31/01/2022 Depreciável(%): 100,00 Vida inicial: 5
 Taxa de depreciação: 20,00 Tipo de taxa: Legal Vida atual: 5

Operações: Imprimir, Pesquisa, Ajuda, Fechar, Abate, Requil. Extraord., Atribuir Mouv., Contratos, Duplicar, Transferir ficha, Correção falhas, ERSAR, Avaliação, Grandes Reparações, Subsídios, Depreciações, Imparidades, Desagregações, Seguros, Outros valores, Contratos de Assistência, Interligação de ativos, Transferência de local/serviço, Recção física, Etiquetas, Fotos, Observações

Novo Apagar Imprimir Operações Guardar Fechar

SNP - Sistema de Normalização de Património - Município de Cantanhede

Ficheiro Geral Base Inventário Alt. Inventário Recepção física Reconciliação Processamentos Mapas Ferramentas Janelas Ajuda

Móveis (2022)

Identificação/descrição do ativo
 Telefone Analógico Alcatel Temporis 580 preto

Classificação do ativo
 Classif. financeira: 4351 Equipamento informático e de telecomunicações
 Classif. funcional:
 Class. Orçamental da Despesa:

Nº inventário: 103238
 Tipo de Ficha: Móveis
 GH:
 Clas.C2: 43512-13 Telefones [Vida: 5]

Quantidade: 1,00

Nº eta: 3

Caracterização | **Aquisição, Valorização e Registo** | **Movimentos** | **Outros Elementos**

Ativo: 103238: Telefone Analógico Alcatel Temporis 580 preto

	Ano	Conta	4351	Tipo	Valor	Data	Ref.	Nº lanç.	Periodo	Diário	
▶ SIC-AP											
▶ FCH	2022	4351		D	35,00	31/01/2022	FT 22,000186	559/2	01/2022	Credores - Fornecedores	+
▶ FCH	2022	4351		D	8,05	31/01/2022	FT 22,000186	559/3	01/2022	Credores - Fornecedores	+

Novo Apagar Imprimir S. Abertura Recálculo S

Novo Apagar Imprimir Operações Guardar Fechar 1 de 1

Operações
 Imprimir
 Pesquisa
 Ajuda
 Fechar

- Abate
- Requ. Extraord.
- Atribuir Movs.
- Contratos
- Duplicar
- Transferir ficha
- Correção falhas
- ERSAR
- Avaliação
- Grandes Reparacões
- Subsídios
- Depreciações
- Imparidades
- Desagregações
- Sequros
- Outros valores
- Contratos de Assistência
- Interligação de ativos
- Transferência de local/servico
- Receção física
- Etiquetas
- Fotos
- Observações

SNP - Sistema de Normalização de Património - Município de Cantanhede

Ficheiro Geral Base Inventário Alt. Inventário Recepção física Reconciliação Processamentos Mapas Ferramentas Janelas Ajuda

Móveis (2022)

Identificação/descrição do ativo
 Telefone Analógico Alcatel Temporis 580 preto

Classificação do ativo
 Classif. financeira: 4351 Equipamento informático e de telecomunicações
 Classif. funcional:
 Class. Orçamental da Despesa:

Nº inventário: 103238
 Tipo de Ficha: Móveis
 GH:
 Clas.C2: 43512-13 Telefones [Vida: 5]

Quantidade: 1,00

Nº eta: 3

Caracterização | **Aquisição, Valorização e Registo** | **Movimentos** | **Outros Elementos**

Estado conservação: Bom Nº de Inv. Externo:

Tipo de atualização
 Data: 31/01/2022 Inventário Sem Alterações

Ficha criada pelo utilizador jsa em 11/01/2022 09:17:12

Afectação
 Auitarquia Alugado Outro

Sequros...
 Contratos de Assistência...
 Transferência Local/Serv. Responsável...
 Outros Valores
 Interligação de bens...
 Observações...

Novo Apagar Imprimir Operações Guardar Fechar 1 de 1

Operações
 Imprimir
 Pesquisa
 Ajuda
 Fechar

- Abate
- Requ. Extraord.
- Atribuir Movs.
- Contratos
- Duplicar
- Transferir ficha
- Correção falhas
- ERSAR
- Avaliação
- Grandes Reparacões
- Subsídios
- Depreciações
- Imparidades
- Desagregações
- Sequros
- Outros valores
- Contratos de Assistência
- Interligação de ativos
- Transferência de local/servico
- Receção física
- Etiquetas
- Fotos
- Observações

ANEXO 4 – Atividades desenvolvidas no âmbito do Estágio Curricular

<p>Armazém</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Apoio à gestão interna do Armazém ● Contributo para a manutenção da arrumação do armazém ● Receção e conferência de bens ● Acompanhamento do despacho de pedidos ● Elaboração de PAE ● Participação no inventário geral ao armazém, integrando uma das equipas de contagem
<p>Aprovisionamento</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Lançamento de Faturas e Guias de Remessa ● Emissão de Requisições Internas ● Emissão de Requisições Externas ● Apoio à elaboração do plano anual de aprovisionamento de 2022, através da análise das RE de 2021 e identificação das despesas de caráter anual ou com efeitos no ano seguinte (contratos de abastecimento faseado) ● Apoio no processo de avaliação de fornecedores referente ao ano de 2021, através da análise e controlo dos inquéritos aos fornecedores ● Participação no arquivo municipal, através da recolha dos elementos em falta para cada processo e respetivo arquivamento
<p>Património</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Organização e atualização do inventário de bens móveis do património ● Elaboração de fichas individuais para os bens de imobilizado ● Atribuição de valor aos bens de imobilizado, através do lançamento da respetiva fatura ● Receção, conferência e etiquetagem dos bens de imobilizado ● Realização de transferências internas de bens móveis e elaboração do respetivo ato de transferência ● Realização de abates no imobilizado e elaboração do respetivo ato de ocorrência/abate ● Realização de inventário, com o intuito de criar códigos QR para os seguintes locais: <ul style="list-style-type: none"> ○ Casa Francisco Pinto ○ Paços do Concelho ○ Estaleiro Municipal ○ Piscinas Municipais e Campo de Ténis ○ Mercado Municipal e Serviço de Metrologia ○ Escolas e Jardins de Infância ● Gestão dos bens identificados no referido inventário, de modo a atualizar a lista de bens de patrimónios dos locais mencionados (transferências e abates) ● Realização de inventário dos bens de imobilizado adstritos ao bar da Praia Fluvial dos Olhos de Fervença, para efeitos de lançamento de concurso para concessão do espaço ● Análise de cadernos de encargos das empreitadas, de modo a identificar os bens passíveis de integrar a base de dados de imobilizado

ANEXO 5 – Pedido ao Armazém Eletrónico

Município de Cantanhede

PEDIDO

Serviço requisitante	Número	Data	Tipo de produto
Div Administrativa e Recursos Human (84)	020	18-01-2022	Material de Stock

GOP

Bem ou Serviço

1413202 - Mercado Cant - Custos de Funcionamento e Manutençã

O Funcionário

~~António Carlos Borges~~

Local entrega

Mercado Municipal de Cantanhede - ~~Cantanhede~~

Data entrega

Obs

Fundamentação da necessidade

Limpeza

Nº	Código	Designação	Un	Existência	Qt. pedida	Preço médio	Total
----	--------	------------	----	------------	------------	-------------	-------

Pedido ao Armazém: Materiais

1	050107008	Sacos de lixo 130 Lt Pretos extra forte, 100% reciclado a 90 x 110 a 120, com peso superior a 0,600 kg / mais 40 microns - rolo*10 ::	80 Rol	297,000	10,000	1,2806	12,81
2	050501008	Detergente Neutro para todo tipo Pavimento _BRIAL XL Fresh	Lt	190,000	10,000	6,3478	63,48
3	050101056	Detergente Desinfectante Clorado o/ Lixivia WC- (Sprint Johnson/Glow Gel activ) _emb.2 Lt	un	1,000	12,000	2,8894	34,67
4	050205007	Toalhetes mão zig-zag 20,5 a 21,5 x 21,5 a 22,5 cm -Maço 200fs ::	un	820,000	80,000	0,5795	46,36
5	050204005	Papel Higiénico jumbo Branco, folha dupla, Rolo de 120m,+ de 360gr/rolo ::	un	1 128,000	72,000	0,5966	42,96
6	050202001	Sabonete líquido gel perfumado ::	lt	212,000	5,000	0,6864	3,43
TOTAL							203,71

O Responsável do Serviço

18/01/2022

ANEXO 6 – Requisição Interna

n.º 468



PROPOSTA DE AQUISIÇÃO

SERVIÇO : Serv M Aproveitamento e Armazém (11) - Material de Stock

Código	Designação	Unidade	IVA	Desc	Quant	P.Unitário	Total
050101037	Lixívia Litros (2% a 4,5% Cloro activo)	Lt	23	00	400,00	,1650	66,00
050101055	Desinfetante terminal à base de Hipoclorito_						
	Divosan Hypochlorite VT3	Lt	23	00	20,00	1,3760	27,52
050101056	Detergente Desinfetante Clorado c/ Lixívia WC-2 Lt	un	23	00	500,00	1,2500	625,00
050102007	Detergente Limpador com sabão para Pavimentos e móveis de madeira Pronto (Johnson)	lt	23	00	20,00	1,9000	38,00
050103007	Spray móveis - Pronto Johnson 400 ml	un	23	00	10,00	2,6000	26,00
050106009	Pano 100% microfibras 200gr, 36 a 40 x 36	un	23	00	30,00	,5500	16,50
050106010	Pano 100% microfibras, 200gr 36 a 40 x 36	un	23	00	10,00	,5500	5,50
050109001	Esponja da louça c/efregão	un	23	00	20,00	,2475	4,95
050110002	Luvras Borracha tamanho médio (7 - 7 1/2)	Pa	23	00	10,00	,8500	8,50
050110005	Luvras Borracha tamanho (10)	Pa	23	00	5,00	,8500	4,25
050113001	Inseticida Moscas/Mosquitos e outros insetos 400ml	un	23	00	12,00	1,6900	20,28
050202001	Sabonete líquido gel perfumado ::	lt	23	00	600,00	,5600	336,00

ENTREGA FASEADA, a entregar de acordo com as necessidades do Município e só após solicitação

Bem ou Serviço :	-	Sub-Totais	1 186,80
		Iva	272,96
Destino dos bens :	Limpeza e Higiene - Diversos	Desconto	,00
Tipo de Procedimento :	Ajuste direto simplificado	Total Euros	1 459,76

Fornecedor :

Divisão Financeira e de Aproveitamento

O Funcionário	Confere,	Requisição
31-01-2022 XXXXXXXXXXXX/...../2022 XXXXXXXXXXXX	N.º..... Emitida em/...../2022 O Funcionário ...XXXXXX.....

Relatório da Consulta : Consultadas as Empresas Eixorientador, Sepitra, Higipoiães e Petrochem. Melhor preço Eixorientador Orç. n.º 5.1.574

Condições de Pagamento : Pronto Pagamento Desc 3% - Entrega 2 dias

Divisão Financeira

Cabimentado em ____/____/2022		O Funcionário	Confere,
CLASSIF.ORÇAMENTAL			
CLASSIF.PATRIMONIAL			

Propõe-se a aquisição dos bens / serviços acima indicados, por ajuste direto :

- em regime simplificado, com base no disposto nos artigos 128.º e 129.º do Dec-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto.
- com base no disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º e do artigo 112.º do Dec-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto.

Autorizo a aquisição nos termos propostos,
em...../...../2022

O Presidente,

ANEXO 7 – Requisição Externa

Sistema de Gestão de Stocks - Município de Cantanhede

Ficheiro Editar Base Geral Req. Internas Aprovisionamento Movimentos Fim do ano Ferramentas Janelas Ajuda

Requisição Externa

Requisição

Serviço requisitante: Serv M Aprovisionamento e Armazé
 Número: 1
 Data: 13-10-2021
 Situação: Normal
 Tipo de produto: Serviços
 Prazo de entrega: 15

Fornecedor: Valores pagos
 V/ orçamento
 Contrato: Ano - Nº - Concurso
 Entrega por: Quantidade
 Data de entrega: 00-00-0000

Bem ou Serviço *: 11037 - SCANIA P94-GB
 Local de entrega: Pagamento a 60 dias
 Sub-Total
 Prazo de pagamento *

Descrição: Conservação de bens - frota
 Nº pedido: RI 11/2601
 Obs:
 Requisição Interna
 Procedimento

Produto: Reparação/Conservação Viaturas Ligeiras e Pesada
 Recolher: Reparação/Conservação Viaturas Ligeiras e Pesadas

Quantidade: 1,000
 Desconto: .00%
 Preço unitário:
 Unidade: unidade
 Código de IVA:
 Conta: Contrato (F5)
 Total:
 Situação: Normal
 Iva Incluído: IVA a 23%

Nº	Código	Designação	Un	Iva	Quantidade	Preço unitário	Total
1	1411005	Reparação/Conservação Viaturas Ligeiras e Pesadas	un	23	1,000		
2		Trabalho de desmontar as 2 molas traseiras, trabalho de descravar os 2 mancais, trabalho de encaixilhar as molas, Trabalho de desmontar as molas da frente,					
3		Trabalho de desmontar o sistema de escape e de baterias para desmontar os brinços.					
4						
5		Ato de Gestão Corrente e Inadiável nos termos da Lei 47/2005 e exercido no âmbito das competências próprias da Presidente da Câmara Municipal					
6		A presente aquisição de serviços não excede os valores gastos pelas prestações de serviços com idêntico objeto de contrato vigente em 2020, nos termos do art.º73º do DE 2021					
7		Retenção na Fonte de IRS					
8		PAGAMENTO A 60 DIAS					

Novo Apagar Exist. Sub-total Desconto .00 Iva Total

Verificar

Verificar

ANEXO 8 – Auto de Transferência



AUTO DE TRANSFERÊNCIA

Serviço Emissor: _____

Localização atual do Bem: _____

aos _____ dias do mês de _____ do ano 2022, solicita-se
 autorização para a transferência do(s) seguintes bem(s):

N.º Inventário	Descrição

Motivo da transferência: _____

Novo Local / Utilizador: _____

Funcionário
Responsável pelo Serviço
Responsável pela Receção
Património (SMAA) AT n.º _____/20_____.

Ass : _____
Ass : _____
Ass : _____ Data _____
Ass : _____

ANEXO 10 – Iniciativa de criação de códigos QR

INFORMAÇÕES



No edifício dos Paços do Concelho e Casa Francisco Pinto

Câmara Municipal avança com cadastro e inventário móvel

No âmbito do projeto de atualização do cadastro e inventário do património móvel do Município de Cantanhede, nos diversos edifícios municipais, cumpre-me informar que esse projeto já se encontra finalizado no edifício dos Paços do Concelho e Edifício Francisco Pinto.

Todos os espaços dos edifícios referidos, estão identificados com Código QR, que permite o acesso à informação patrimonial de cada local, conforme imagem ilustrativa. Pelo exposto, alerta-se que a responsabilidade por manter atualizado o inventário dos bens afetos a cada orgânica, são dos próprios funcionários, tendo já sido nomeados, gestores de bens móveis por serviço.



Pelo que qualquer movimentação de mobiliário, equipamento informático, ou outro equipamento (inclusive entre salas e gabinetes do próprio serviço), deverá ser comunicado e emitido o respetivo auto de transferência ou abate, preenchendo o respetivo formulário e remetendo para: chonorio@cm-cantanhede.pt.

Mod.102/1

http://mcnet/SGQ/ Docs/PA_Aprovisionamento/Mod.102_1_Auto_Transferencia.docx

Mod.103/1

http://mcnet/SGQ/ Docs/PA_Aprovisionamento/Mod.103_1_Auto_Abate.docx

ANEXO 11 – Diplomas setoriais

Setor	Diploma	Referência na Lei-Quadro
Lei-Quadro	Lei nº 50/2018	-----
Ação social	Decreto-Lei nº 55/2020	Artigo 12º
Áreas portuárias	Decreto-Lei nº 72/2019	Artigo 18º
Áreas protegidas	Decreto-Lei nº 116/2019	Artigo 20º
Bombeiros	Decreto-Lei nº 103/2018	Artigo 14º
Cultura	Decreto-Lei nº 22/2019	Artigo 15º
Educação	Decreto-Lei nº 21/2019	Artigo 11º
Estacionamento público	Decreto-Lei nº 107/2018	Artigo 27º
Estradas	Decreto-Lei nº 100/2018	Artigo 21º
Estruturas de atendimento ao cidadão	Decreto-Lei nº 104/2018	Artigo 22º
Freguesias	Decreto-Lei nº 57/2019	Artigo 29º
Fundos europeus e programas de captação de investimentos	Decreto-Lei nº 102/2018	Artigo 37º
Habitação	Decreto-Lei nº 105/2018	Artigo 17º
Jogos de fortuna ou azar	Decreto-Lei nº 98/2018	Artigo 28º
Justiça	Decreto-Lei nº 101/2018	Artigo 35º
Património imobiliário	Decreto-Lei nº 106/2018	Artigo 16º
Pessoal dirigente e organização dos serviços das autarquias locais	Art.º 298 da Lei nº 114/2017 (ligar a Lei nº 49/2012)	Artigo 8º
Policiamento de proximidade	Decreto-Lei nº 32/2019	Artigo 23º
Praias	Decreto-Lei nº 97/2018	Artigo 19º
Promoção turística	Decreto-Lei nº 99/2018	Artigo 18º + Artigo 36º
Proteção Civil	Decreto-Lei nº 44/2019	Artigo 14º + Artigo 20º
Proteção e saúde animal e segurança alimentar	Decreto-Lei nº 20/2019 (revogado pela Resolução da AR nº 138/2019)	Artigo 24º + Artigo 25º
Saúde	Decreto-Lei nº 23/2019	Artigo 13º
Regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios	Lei nº 123/2019	Artigo 26º
Transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores	Decreto-Lei nº 58/2019	Artigo 21º

ANEXO 12 – Questionário realizado aos funcionários do SMAA



A Descentralização e o Poder Municipal em Portugal: Transferência de Competências para os Municípios

MAPP - António Camelo
Julho de 2022

Grupo I – oportunidades resultantes do processo de descentralização de competências para os municípios em Portugal

Comente as seguintes afirmações:

1. Ao multiplicar os centros de decisão, a descentralização facilita a penetração das políticas públicas nos territórios mais afastados da capital.
 Concordo → **100%**
 Discordo → **0%**
 Não sei / Não respondo → **0%**
2. A descentralização contribui para o aumento da eficácia das políticas públicas, no sentido em que aproxima o processo de tomada de decisão dos cidadãos que serão afetados por determinada medida.
 Concordo → **100%**
 Discordo → **0%**
 Não sei / Não respondo → **0%**
3. A descentralização permite aumentar a eficiência da alocação de recursos públicos, pois contribui para um maior conhecimento por parte dos decisores políticos da realidade local e das necessidades dos cidadãos.
 Concordo → **89%**
 Discordo → **11%**
 Não sei / Não respondo → **0%**
4. A descentralização tem um efeito positivo na melhoria da qualidade dos bens e serviços públicos, na medida em que provoca uma maior concorrência entre as diferentes jurisdições com o intuito de atrair pessoas e investimentos para os seus territórios.
 Concordo → **100%**
 Discordo → **0%**
 Não sei / Não respondo → **0%**
5. À medida que são transferidas mais competências para os municípios a capacidade técnica dos seus funcionários, dirigentes e decisores tende a aumentar.
 Concordo → **44%**
 Discordo → **44%**
 Não sei / Não respondo → **12%**
6. O reforço do leque de competências municipais permite libertar o nível central para o tratamento de questões de âmbito de aplicação nacional.
 Concordo → **88%**
 Discordo → **0%**
 Não sei / Não respondo → **12%**

7. O aumento do poder municipal assegura uma limitação do poder central, na medida em que se restringe o leque de atribuições a cargo do Governo.
 - Concordo → **67%**
 - Discordo → **33%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**

8. O reforço das competências municipais contribui para o aumento da participação dos cidadãos no processo eleitoral, pois tende a existir uma maior proximidade entre governados e governantes.
 - Concordo → **56%**
 - Discordo → **33%**
 - Não sei / Não respondo → **11%**

9. Pelo facto de aproximar os governantes dos governados, a descentralização contribui para um nível superior de prestação de contas, permitindo um maior escrutínio e responsabilização da classe política, por exemplo, nos momentos eleitorais.
 - Concordo → **100%**
 - Discordo → **0%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**

Grupo II – preocupações em torno do processo de descentralização de competências para os municípios em Portugal

Comente as seguintes afirmações:

1. Em termos económicos, a descentralização pode provocar uma excessiva fragmentação territorial, dificultando a obtenção de economias de escala em consequência da diminuição do tamanho das jurisdições, resultando num aumento dos custos de determinados bens e serviços.
 - Concordo → **22%**
 - Discordo → **67%**
 - Não sei / Não respondo → **11%**

2. A descentralização pode causar uma queda na qualidade dos serviços produzidos pelos municípios, visto que se não for acompanhada por uma transferência de recursos condizente enfrentará o obstáculo colocado pela deficiência dos municípios em termos financeiros, patrimoniais, técnicos e/ou humanos.
 - Concordo → **89%**
 - Discordo → **11%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**

3. A nível nacional, os municípios encontram-se preparados em termos de recursos financeiros para acolher o novo leque de competências.
 - Concordo → **0%**
 - Discordo → **100%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**

4. A nível nacional, os municípios encontram-se preparados em termos de recursos humanos para acolher o novo leque de competências.
 - Concordo → **11%**
 - Discordo → **89%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**

5. A nível nacional, os municípios dispõem das infraestruturas necessárias para acolher o novo leque de competências.
 - Concordo → **11%**
 - Discordo → **78%**
 - Não sei / Não respondo → **11%**

6. A descentralização pode ter o efeito perverso de contribuir para o aumento da desigualdade entre os municípios, por virtude das diferenças experienciadas na obtenção de receitas fiscais de natureza municipal.
 - Concordo → **89%**
 - Discordo → **11%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**

7. O alargamento das competências dos municípios, e o conseqüente aumento dos montantes financeiros movimentados ao nível local, pode contribuir para um acréscimo nos níveis de corrupção e no uso irresponsável de recursos públicos.
 - Concordo → **44%**
 - Discordo → **44%**
 - Não sei / Não respondo → **12%**

8. O aumento das responsabilidades dos municípios pode levar a uma tentativa de desvio de culpas do Governo para as autarquias locais no que diz respeito a possíveis ineficiências experimentadas na prestação de serviços públicos e na produção de bens públicos.
 - Concordo → **78%**
 - Discordo → **11%**
 - Não sei / Não respondo → **11%**

9. A transferência de um elevado número de competências para os municípios, em algumas áreas tradicionalmente entregues ao poder central, pode originar uma excessiva fragmentação do poder político.
 - Concordo → **44%**
 - Discordo → **44%**
 - Não sei / Não respondo → **12%**

Grupo III – efeitos da descentralização no funcionamento do SMAA

Comente as seguintes afirmações:

1. O SMAA possui os recursos humanos necessários para lidar com o aumento de trabalho resultante do exercício das novas competências.
 - Concordo → **11%**
 - Discordo → **89%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**

2. O armazém do Município de Cantanhede está preparado para lidar com o aumento dos níveis de stock resultante do exercício das novas competências.
 - Concordo → **78%**
 - Discordo → **22%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**

3. O SMAA dispõe dos meios técnicos e informáticos necessários para fazer face às competências transferidas para os municípios.
 - Concordo → **22%**
 - Discordo → **67%**
 - Não sei / Não respondo → **11%**

4. A descentralização obriga o SMAA a aprofundar a sua função de prospeção de mercados, com o intuito de descobrir novos fornecedores para fazer face às necessidades resultantes do exercício das novas competências.
 - Concordo → **78%**
 - Discordo → **11%**
 - Não sei / Não respondo → **11%**

5. A assunção de novas competências por parte do Município obriga o SMAA a lidar com produtos e/ou serviços em novas áreas, cuja especificidade pode implicar um desafio para a atividade desenvolvida pelo serviço. (ex. saúde)
 - Concordo → **89%**
 - Discordo → **11%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**

6. A assunção de novas competências, e a conseqüente absorção de novos serviços e funcionários pelo Município, obrigando o SMAA a lidar com um maior número de clientes internos, pode implicar um desafio para a atividade desenvolvida pelo serviço.
 - Concordo → **78%**
 - Discordo → **22%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**

7. A aquisição de bens e/ou serviços em maior quantidade pode ter como resultado a diminuição do custo unitário (economia de escala).
 - Concordo → **89%**
 - Discordo → **11%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**

8. O aumento dos volumes encomendados obriga ao recurso a procedimentos de aquisição mais complexos, nomeadamente através de concurso público.
- Concordo → **100%**
 - Discordo → **0%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**
9. Este aumento na complexidade do processo de aquisição é acompanhado por um aumento de burocracia envolvida.
- Concordo → **89%**
 - Discordo → **11%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**
10. O recurso mais generalizado a procedimentos concursais contribui para o aumento da transparência no processo aquisitivo do Município.
- Concordo → **44%**
 - Discordo → **56%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**
11. O aumento das competências exercidas pelo Município pode originar um agravamento dos prazos de pagamento a fornecedores.
- Concordo → **44%**
 - Discordo → **56%**
 - Não sei / Não respondo → **0%**