



FLÁVIO ADRIANO ALVES DUARTE PEREIRA

A Contratualização do Estado (delegado no poder local) com o Terceiro Setor

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2ºCiclo de Estudos em Administração Público-Privada, sob a orientação do Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins

JULHO/2018





• U • C • **FDUC** FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

FLÁVIO ADRIANO ALVES DUARTE PEREIRA

A Contratualização do Estado (delegado no poder local) com o Terceiro Setor

The Contracting of the State (delegated to local power) with the Third System

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

Orientador: Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins

Coimbra, 2018

AGRADECIMENTOS

Aos meus Honrosos Pais, Irmãos, e Tios, por tudo.

Agradeço reconhecidamente ao Senhor Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins, orientador da presente dissertação, por me ter dado a luz que guiou este trabalho, tornando o plano das ideias, concretizáveis no plano da escrita.

Imensamente agradecido por toda a amabilidade e pela coorientação, à Senhora Professora Maria José Leal Castanheira Neves pelo seu esforço ao longo deste *iter* e por toda a disponibilidade que me dispensou.

Ao Senhor Dr. Jorge Manuel de Sousa e à sua maravilhosa família, que me acolheram no seu seio, na minha passagem pela “Cidade dos Estudantes”, e que muito contribuíram para a minha formação.

Bem-haja a todos os que me acompanharam ao longo deste percurso, à Senhora Dr.^a Liliana P. Rodrigues, minha madrinha académica, ao Senhor Dr. Jaime Gomes, à Senhora Eng.^a Lucinda João A. Carpinteiro, e à Senhora Vanessa Saraiva, os irmãos que escolhi.

Aos ilustres colegas, Dr. José Bento Pinto, à Dr.^a Diana Morgado Pinto, à Dr.^a Cláudia Afonso, e ao Dr. Ronald Silva Júnior, por toda a amizade e disponibilidade.

À instituição ASCUDT de Bragança, casa que me acolheu para desempenhar as funções de jurista, uma IPSS de referência, que abriu o meu leque de conhecimentos para a elaboração da presente dissertação.

A todos os amigos e familiares, que não mencionei, mas que jamais esquecerei.

RESUMO

O presente estudo tem como finalidade apresentar uma reflexão em primeiro plano uma abordagem ao mundo do setor da solidariedade social que constitui o Terceiro Setor, quer no espaço nacional, quer no espaço da união europeia.

Em seguida abordamos a importância da “*descentralização do poder*” com base nos *contratos interadministrativos* provenientes do mecanismo da “*delegação de competências*” do Estado para os Municípios, para que estes possam negociar com mais autonomia com o *Terceiro Setor*, em prol de uma maior proximidade com os cidadãos locais.

Por sua vez, e para concluir é apresentado um modo de fiscalização por intermédio de uma *Autoridade Administrativa Independente*, para que, os efeitos dos contratos realizados entre Estado e Terceiro Setor, sejam efetivamente realizados.

Palavras-Chave: terceiro setor, solidariedade social, municípios, descentralização, delegação de competências, contrato interadministrativo.

ABSTRACT

The purpose of the present study is to present a reflection in the forefront of an approach to the world of the social solidarity sector that constitute the Third System, both in the national space and in the space of the European Union.

Next, we address the importance of “decentralization of power” based on the inter-administrative contracts from the mechanism of “delegation of powers” of the State to the Municipalities, so that they can negotiate with more autonomy with the Third System, in order to be closer to the citizens.

In turn, and in order to conclude, a form of supervision is presented through an “Independent Administrative Authority”, so that the effects of the contracts executed between State and Third System, are effectively realized.

Keywords: third system, social solidarity, municipalities, decentralization, delegation of competences, inter-administrative contract.

ABREVIATURAS

AAI – Autoridade Administrativa Independente

Ac. – Acórdão

ACES - Agrupamentos dos Centros de Saúde

AE – Acordo de Execução

AEDRL-Associação de Estudos de Direito Regional e Local

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

AR – Assembleia da República

CAJIL - Centro de Apoio a Jovens e Idosos do Lumiar

CAM - Código das Associações Mutualistas

CASES - Cooperativa António Sérgio para a Economia Social

CCDR – Centro para a Cooperação e Desenvolvimento Regional

CCP - Código dos Contratos Públicos

CDFUE - Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CECI's - Cooperatives for rehabilitation of people with disabilities

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CEDRIP – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação

CEJ – Centro de Estudos Judiciários

CES - Centro de Estudos Sociais

CESIS - Centro de Estudos para a Intervenção Social

CIRIEC - Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative

CLAS - Conselhos Locais de Ação Social

CNIS- Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade

CPA - Código de Procedimento Administrativo

CRP - Constituição da República Portuguesa (1976)

DJAP - Dicionário Jurídico da Administração Pública

DL - Decreto-Lei

ESC – European Social Charter/ Carta Social Europeia

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights / Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

INR – Instituto Nacional para a Reabilitação

I.P - Instituto Público

IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social

ISS – Instituto da Segurança Social

LAL - Lei das Autarquias Locais (Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro)

LFL – Lei das Finanças Locais

OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico

PL – Proposta de Lei

PSRS - Plataformas Supraconcelhias da Rede Social

QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional

RDPR - Revista de Direito Público e Regulação

RGPD – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados

SNS - Serviço Nacional de Saúde

TAF – Tribunal Administrativo e Fiscal

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

UCC - Unidade de Cuidados na Comunidade

Índice

AGRADECIMENTOS	III
RESUMO.....	IV
ABSTRACT.....	V
ABREVIATURAS.....	VI
Introdução	11
1-Noção e Âmbito.....	13
1.1-Administração Pública.....	13
1.2- Parcerias Público-Privadas	14
1.3- Terceiro Setor	15
1.4- Mutualismo.....	16
2- A evolução na relação entre o Estado e o Terceiro Setor.....	17
3- A importância das Organizações Sociais	21
3.1-Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)	21
3.2-Misericórdias	22
4-A Tutela dos órgãos dirigentes das Misericórdias (Pessoas jurídicas canónicas) e IPSS, e a intervenção jurisdicional do Estado português	23
5- Direito da União Europeia no que concerne à solidariedade social, direitos fundamentais que impulsionam a dignidade humana, e os seus meios contratuais.	26
5.1- Efeitos da cidadania europeia na cidadania portuguesa	26
5.2- Solidariedade social e direitos fundamentais, no espaço europeu, que impulsionam a dignidade da pessoa humana.....	27
5.3- Segurança Social e Assistência Social no espaço da União Europeia.....	27
5.4- A diretiva 2014/24/UE e o seu regime	29
5.4.1- Exclusão específica de serviços prestados por organizações sem fins lucrativos	29
5.4.2- Previsão de um regime especial de contratação pública	30

6-Delegação de competências do Estado (poder central) aos Municípios (poder local), suas implicações para o Terceiro Setor.	32
6.1-A importância do processo de descentralização no espaço da OCDE, exemplos de soluções.....	33
6.2- Transferência de competências por via legal.....	35
6.3 “Delegação de competências” ou Delegação de Atribuições	37
6.4- Modelo de financiamento de competências vindouras.....	38
7- O Contrato Administrativo na delegação de competências.....	40
7.1- Natureza.....	41
7.2- Objeto	42
7.3- Posição das Partes.....	42
7.4- Duração.....	43
7.5- Cessaçãõ	43
8- Execução dos contratos interadministrativos, em especial, os poderes de conformação da relação contratual dos mesmos.	44
9- Caso especial; “delegação legal”	47
10- Acordos de Execução	48
11- A importância dos princípios fundamentais: da autonomia local, da descentralização administrativa, da subsidiariedade, e da aproximação dos serviços às populações, na relação Poder Local e Terceiro Setor.....	51
11.1- Princípio da autonomia local	51
11.2- Princípio da descentralização administrativa	53
11.3- Princípio da subsidiariedade.....	54
11.4- Princípio da aproximação dos serviços às populações	55
12- Contratos administrativos na delegação de competências nos ramos da saúde, educação, e social, e eventuais externalidades que podem por si ser produzidos.	56
12.1- Contratos de “descentralização” no ramo da saúde.....	57
12.2- Contratos de “descentralização” no ramo da educação	59
12.3- Contratos de “descentralização” no ramo social	61
12.4- Considerações gerais dos contratos de descentralização, efeitos e externalidades que poderão produzir	63

13- A transparência nas práticas contratuais entre Estado e Terceiro Setor e a sua regulação pós-contratual.....	67
13.1- Princípios Fundamentais em geral nos contratos públicos.....	67
13.2- Autoridade Administrativa Independente (AAI) a sua implicância na relação negocial entre Estado e o Terceiro Setor	68
13.2.1- Os poderes de autoridade das AAI	70
13.2.2- Formas de controlo sobre as AAI.....	71
Conclusão.....	73
BIBLIOGRAFIA	75

Introdução

As Parcerias entre Estado e *Terceiro Setor*, são uma realidade presente que se acentuou com as aragens que impulsionaram o *Estado Social* ou *Estado-Providência*. No entanto, a cooperação entre instituições (públicas e privadas) tem sido cada vez mais objeto de estudo, pois é de extrema importância social, percebermos qual o destino e como se processa a distribuição de bens, geralmente em formato pecuniário, dos dinheiros públicos destinados à solidariedade social. Ao longo deste périplo, pretendemos demonstrar como surgiu e como evoluiu em Portugal, nos dias que correm esta relação entre o poder público e o interesse dos particulares no âmbito da solidariedade social, e qual o benefício que daí advém, assim como o impacto económico-social que esta matéria poderá causar para a sociedade.

Temos vindo a observar ao longo dos tempos, que uma solução possível para atenuar as assimetrias regionais e sociais passa pela “*descentralização do poder*”, e no que concerne à matéria de contratualização entre o Estado e o *Terceiro Setor* não é exceção, pois os Municípios estão mais próximos das suas populações, e como tal poderão perfeitamente representar o Estado (enquanto *poder local*), por intermédio do mecanismo da “*delegação de competências*”, ainda que, com vista futuramente para o mecanismo da “*transferência de competências*”. Em Portugal, ainda não existe uma verdadeira regionalização, por muito que se fale em regiões (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Sul) e até existam instituições de carisma regional, como por exemplo as CCDR, os Centros Regionais de Agricultura, entre outras entidades, mas as únicas regiões autónomas, são os Açores e a Madeira. A constituição prevê que administrativamente o território nacional se divide em *autarquias locais* (municípios e freguesias, conforme os n.ºs 1 e 2 do artigo 236.º da CRP.), em *regiões administrativas*, e *regiões autónomas*. Sendo esta a realidade geopolítica, são os Municípios os organismos que melhor poderão representar os seus cidadãos locais no atendimento das suas necessidades sociais, daí que devam ser estes a realizarem contratos á *posteriori* com Misericórdias, ou IPSS, contratos que podem, por exemplo, versar sobre parcerias de construção de infraestruturas, contratos de mão-de-obra técnica especializada para laborar nessas mesmas instituições, contratos para compra de bens materiais para o bom

funcionamento das instituições em questão, entre outros que possam ser essenciais no *setor da solidariedade social*.

Por último, é de realçar a importância da regulação, para que este processo não seja visto de soslaio, por parte da população, é necessário mostrar garantias que as obras sociais tenham a finalidade que realmente é pretendida, daí que possa emergir uma entidade terceira que regule e fiscalize os efeitos que surjam posteriormente dos contratos realizados entre as autarquias locais e os entes do *Terceiro Setor*. Essa entidade poderá ser proposta na figura jurídica de uma *Autoridade Administrativa Independente* (AAI), segundo a qual terá um papel preponderante no combate à corrupção, abuso de poder e tráfico de influências, fatores que podem prejudicar uma área sensível como as necessidades de carência social e interesses fundamentais legalmente protegidos.

1-Noção e Âmbito

Para iniciarmos o nosso périplo da contratualização do Estado com o Terceiro Setor, é necessário distinguirmos os seguintes conceitos: *Administração Pública*, *Parcerias Público-Privadas*, *Terceiro Setor* e *Mutualismo*. Existe uma relação vincada entre todos, no que concerne às vicissitudes inter-relacionais entre o político-institucional e as organizações que findam a solidariedade social.

1.1-Administração Pública

Em termos genéricos, administração (em sentido comum), comporta uma *gestão de recursos escassos*, que funciona através de uma *organização*, com o intuito de obter *utilidades*, segundo *opções racionais* que foram *pré-definidas*. Há então que especificar o conceito de *administração pública*, VIEIRA DE ANDRADE refere que a administração pública implica a existência necessária de *fins públicos*, ou seja, visa diretamente a *satisfação daquelas necessidades coletivas* que sejam qualificadas como *interesses públicos* por referência à compreensão, em cada época, do que é indispensável ou adequado à realização *das finalidades últimas da comunidade política*¹. Conceito que etimologicamente, consiste no *manejo*, na utilização de determinados meios, que visam alcançar um determinado fim, sendo que a palavra “*administração*” é utilizada para designar a *atividade de administrar*, como, também, para designar a *entidade que desenvolve essa atividade*².

A *Administração Pública*, não se limita ao Estado, inclui-o, pois comporta entidades e organismos, ou seja, para além dos organismos do *poder central*, tais como, ministérios, direções-gerais, repartições públicas, ... ,também integra as autarquias locais (câmaras municipais e juntas de freguesia), direções regionais de educação, entre outras.

Cientificamente, não há uma opinião unanime, acerca do que é, ou do que deve ser, a *Ciência da Administração Pública*, contrariamente do que acontece com a *Ciência do*

¹ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, “*Lições de Direito Administrativo*”, 3ªedição, Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 9-10.

² AROSO DE ALMEIDA, Mário, “*Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*”, Almedina, 2012, p.14.

Direito Administrativo. Para alguns autores, reporta-se para um ramo da sociologia, para outros trata-se de uma técnica de organização, ou ainda há quem diga que se trata de uma forma política³.

Assim, a *Ciência da Administração* vai procurar, segundo FREITAS DO AMARAL, “*como é que se passam as coisas num dado país*”, ou seja, se por exemplo, há promoção ou não de funcionários públicos, a morosidade em que tal aconteça, se as promoções são bem aceites no seu meio envolvente, se houve rigorosidade nos critérios de seleção, entre outras funções.

Modernamente, poderemos definir a *Ciência da Administração Pública*, “*como a ciência social que estuda a Administração Pública como elemento de vida coletiva de um dado país, procurando conhecer os factos e as situações administrativas, construir cientificamente a explicação dos fenómenos administrativos, e contribuir criticamente para o aperfeiçoamento da organização e funcionamento da Administração*”⁴.

Em suma, é de referir que na atividade administrativa a nível legal, é permitido que seja exercida por particulares, associações, fundações e sociedades criadas pela iniciativa privada, que são designados a colaborar com a administração, apesar de paralelamente prosseguirem os seus fins privatísticos. Tal sucede, a título de exemplo, com as sociedades concessionárias e com particular interesse para o nosso tema, com as inúmeras instituições particulares de solidariedade social.

Podemos assim definir *Administração Pública* como sendo “*o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas, e de algumas entidades privadas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação de regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar*”⁵.

1.2- Parcerias Público-Privadas

3 CAETANO, Marcello, “Manual de Direito Administrativo”, Tomo I, 10ª ed, Coimbra Editora, Lisboa, 1973, pp. 56 e ss.

4 FREITAS DO AMARAL, Diogo, “Curso de Direito Administrativo”, Vol. I, 4º ed., Almedina, 2016, pp.177.

5 AROSO DE ALMEIDA, Mário, ob. cit., pp. 29-32. Ver também, QUEIRÓ, Afonso, “Estudos de Direito Administrativo, I,” Coimbra, 1968, pp.73; SOARES, Rogério, “Administração Pública”, in Pólis, I, col. 136, e GONÇALVES, Pedro, “Entidades Privadas com Poderes Públicos, o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas”, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 282 e ss.

O conceito de *parcerias público-privadas* em sentido amplo compreende o “conjunto de relações contratuais ou de tipo institucionalizado, através das quais uma entidade privada, com ou sem remuneração, colabora com a Administração na realização de fins públicos”⁶. Importa salientar que podemos encontrar uma diversidade de parcerias estaduais com privados nos mais variados ramos de atividade, tais como por exemplo, *parcerias público-privadas na área da saúde* (Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20/08)⁷, *parcerias público-privadas na área da ação social*⁸, *parcerias público-privadas na área do ensino não superior*⁹, *parcerias público-privadas na área do urbanismo*¹⁰, *parcerias público-privadas na exploração do domínio público*¹¹.

Assistimos a uma realidade diferente de outrora, como a que foi a do período conhecido como “*Thatcherism*” ou “*Thatcherismo*”, neoliberalismo que se acentuou no Reino Unido que influenciou novas práticas de gestão pública levando à origem dos contratos de parceria público-privados.

1.3- Terceiro Setor

⁶ MARTINS, Licínio Lopes, in *Sumários de apoio das aulas de Parcerias Público-Privadas do ano letivo 2016/2017*, Cap. I O “fenómeno” da colaboração público-privada: as Parcerias Público-Privadas em sentido amplo.

⁷ Relativamente às Parcerias de Saúde, temos as Parcerias público-privadas na área dos cuidados de saúde primários – artigos 28º e ss., do Estatuto do SNS, DL n.º 185/2002 e DL n.º 28/2008, de 22-02, que regulamenta os Agrupamentos de Centros de Saúde, Parcerias público-privadas na área dos cuidados de saúde continuados integrados – artigos 28º e ss., do Estatuto do SNS, DL N.º 185/2002 e DL N.º 101/2006, de 6-06, que aprova a Rede de Cuidados Continuados Integrados (artigos 36º e 37º), DL N.º 186/2006, de 12-09 (que aprova o regime de apoios financeiros) e Portaria n.º 376/2008, de 23-05, Parcerias público-privadas no domínio da distribuição de medicamentos ao público.

⁸ V. quadro constitucional, legal e regulamentar da cooperação:- artigo 63º, n.º 5, da CRP;- Lei que aprova as bases gerais do sistema de segurança social;- Lei n.º 30/2013, de 8 de Maio, Lei de Bases da Economia Social- DL n.º 119/83, de 25-02, que aprova os Estatutos das IPSS- DL n.º 172-A/2014, de 14 de Novembro, que alterou e republicou o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), aprovado pelo DL, n.º 119/83, de 25 de Fevereiro; - Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de Junho, retrata os princípios orientadores e faz o enquadramento da cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário (*regime que é extensivo às instituições sem fins lucrativos de utilidade pública cujo fim social e solidariedade*) - Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de Julho, que, em desenvolvimento do regime do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de Junho, define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I. P., e as IPSS ou legalmente equiparadas (*cooperação no âmbito da segurança social*)

⁹ V. Contratos de associação – artigos 8.º e ss., do DL n.º 152/2013, de 4 de Novembro, que aprova o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior, alterado pelo DL n.º 138-C/2010, de 28 de Dezembro.

¹⁰ Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio (Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo).

¹¹ Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, e Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

O *Terceiro Setor* reporta-se ao conjunto de organizações e iniciativas da sociedade civil, não pertencendo à esfera do Estado, produzem bens e serviços, e ainda sendo particulares, não têm fins lucrativos¹².

No contexto português, abrange-se uma diversidade de tipologias, tais como, as Associações, as Mutualidades, as Misericórdias, as Fundações e as Cooperativas. No que concerne ao contexto europeu, a delimitação organizacional do *Terceiro Setor* não deve ser feita entre *organizações lucrativas* ou *não lucrativas* mas entre *organizações capitalistas* e *de economia social*, estando estas últimas mais vocacionadas para a produção de bem-estar e não para o retorno do investimento individual.

Na abordagem da Europa continental, o conceito utilizado para nos referirmos a estas organizações é o de *Economia Social*. Portugal integra o grupo de países europeus com maior aceitação deste conceito¹³. A conceptualização da *Economia Social* pode ser perspectivada em termos institucionais, mas também segundo os princípios que regem estas organizações. De acordo com a Lei de Bases da Economia Social¹⁴, os princípios incluem *o primado da pessoa e do objeto social sobre o capital; a adesão livre, voluntária e aberta; o controlo democrático pelos seus membros; a conciliação dos interesses dos membros e utentes ou interesse geral; a defesa e aplicação dos princípios de solidariedade e responsabilidade; a autonomia de gestão e independência dos poderes públicos; utilização dos excedentes para prosseguir objetivos de desenvolvimento sustentável e serviços de interesse para os membros ou interesse geral*¹⁵.

1.4- Mutualismo

¹² FERREIRA, Sílvia, “As (re)construções estratégicas da ideia de uma economia social” in *Le Monde Diplomatique* – edição portuguesa, 2009, disponível em <https://ces.uc.pt> [consultado em 14 de maio de 2018]

¹³ Centre International de Recherches et d’Information sur l’Economie Publique Sociale et Coopérative (orgs.) (2000), *The Enterprises and Organizations of the Third System: A Strategic Challenge for Employment*. Liege: International Center of research and Information of the Public and Cooperative Economy. Disponível em www.ciriec.uliege.be [consultado em 10 de fevereiro de 2018]

¹⁴ Lei n.º 30/2013 de 8 de maio Lei de Bases da Economia Social.

¹⁵ TRACEY VIEIRA, “Os Papéis das Organizações do Terceiro Setor na resposta aos Problemas Sociais”, Dissertação de Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2015, p.15.

O *Mutualismo* alude a um sistema privado de proteção social visando o auxílio mútuo dos seus membros. Trata-se de uma forma de organização económica em que os seus associados são parte ativa na definição da sua auto proteção social, assente numa solidariedade responsável, e em valores como, *a Igualdade, Proteção, Cidadania, Inclusão Social, Inovação e Renovação, Transparência*, pois os associados ao juntarem-se a outros para por em prática o *Mutualismo*, ou seja, juntam os riscos que afetam a estabilidade dos seus rendimentos, repartindo os custos de forma equitativa e participando na organização de regimes complementares e previdência, beneficiam do efeito de dimensão e de solidariedade.

As *Associações Mutualistas*¹⁶ tentam complementar e colmatar as falhas e limitações dos sistemas públicos de proteção social e das respostas das entidades privadas com fins lucrativos, e encontram-se empenhadas no desenvolvimento de novas soluções adequadas às necessidades dos cidadãos e das famílias.

O *Movimento Mutualista* tende a assumir-se hoje por toda a Europa como o novo caminho da proteção social e parceiro fundamental no processo de reforma dos sistemas de segurança social e de saúde.

O *Mutualismo* é um movimento em que o funcionamento democrático assume uma importância fulcral, na medida em que as decisões são tomadas pelos próprios associados, em assembleia geral, permitido aos indivíduos participarem ativamente e decidirem os contornos da sua proteção social.¹⁷

2- A evolução na relação entre o Estado e o Terceiro Setor

¹⁶ As *Associações Mutualistas* são Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e de Utilidade Pública. Regem-se pelo Código Mutualista (DL 72/90 de 3 de Março).

¹⁷ Disponível em <http://www.mutualismo.pt/portal/index.php/pt/mutualismo> [consultado em 12 de fevereiro de 2018]

Acompanhando o caso português, temos de compreender de que forma se repercutiram certas especificidades do *Estado-Providência* português na articulação atual com o *Terceiro Setor*.

Estudos revelam que, numa lógica de sustentabilidade financeira, quase metade dos fundos das instituições provinham de receitas próprias (quotas e vendas), embora, também, de subsídios e contratos orçamentais, apareçam como a segunda fonte de financiamento (na ordem dos 40%). Este conjunto de indicadores levou a que o *setor não lucrativo* fosse teoricamente interpretado enquanto “*modelo de parceria de welfare/bem-estar*”¹⁸.

Não obstante o facto de existir um determinado desajustamento pela dimensão da força de trabalho, visto que, ainda é inferior à média dos países com maior grau de apoio governamental. Este desajustamento aponta para condicionantes estruturais que delimitam e caracterizam o *Terceiro Setor* em Portugal. Assim, salienta RAQUEL FRANCO, o grande sobrepeso do catolicismo, do autoritarismo, das tradições mutualistas, cooperativas e solidárias, assim como o “recente” processo de democratização, têm marcado modalidades de relacionamento específicas entre o Estado e o *setor não lucrativo*, de onde é visível a existência de uma forte dependência face ao financiamento público, as necessidades de formação e profissionalização e o fraco dinamismo da sociedade civil, da ação coletiva e do partenariado social.

O Estado, após a revolução de 1974, tem privilegiado o desenvolvimento de entidades não lucrativas, limitando ao mesmo tempo a sua independência e o campo de atuação. Esta situação tem feito com que, gradualmente, se tenha vindo a reconhecer a importância das relações entre o Estado e o *setor não lucrativo*, assistindo-se simultaneamente ao carácter disperso e fragmentado do enquadramento legal do *Terceiro Setor*¹⁹. HELOÍSA PERISTA, considera que a forma lenta do desenvolvimento do *Estado-Providência* em Portugal tem permitido a existência de um sistema de segurança social baseado num *modelo pluralista*, onde as responsabilidades são partilhadas entre o Estado e o *setor não governativo e não lucrativo*, BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, corrobora esta ideia, lembrando que em Portugal, tal como acontece noutros estados europeus, o

¹⁸ FRANCO, Raquel Campos, “*O sector não lucrativo numa perspetiva comparada*”. Universidade Católica Portuguesa/ Johns Hopkins University, 2005, pp. 22 e ss.

¹⁹ QUINTÃO, Carlota, “*Terceiro Setor - elementos para referência teórica e conceptual*”. V Congresso Português de Sociologia. *Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Ação*. Braga: Associação Portuguesa de Sociologia. 2004, p.30.

ressurgimento do *Terceiro Setor* se deve à incapacidade do *Estado-Providência* em criar um conjunto de serviços básicos satisfatórios.

Esta tendência para a diversificação e emergência de formas complementares, privadas e plurais de intervenção social, tende a revalorizar o papel da sociedade civil em tarefas de regulação na área social.²⁰

Nesta perspectiva de BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, realça o facto de que, em Portugal, o recuo das competências estaduais impõe uma sociedade civil secundária ligada a novas instituições *não lucrativas* ou a *reemergência* de instituições já existentes e que, no fundo, mantêm a dependência, sobretudo económica, face ao Estado, conferindo a este a sua centralidade e ascendente regulador.²¹ Se, por um lado, o Estado vê recuar o seu controlo sobre a regulação social, por outro lado, adquire o controlo da meta-regulação: “*da seleção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não estatais que, por subcontratação política, adquirem concessões de poder estatal*”.

Na ótica de diversos autores que têm trabalhado acerca das relações entre o Estado e o Terceiro Setor, e especificamente no caso português, os movimentos sociais que estão subjacentes a muitas das organizações do Terceiro Setor foram tendo um papel de relevo na formação de políticas sociais.

O surgimento, em Portugal, de formas de ativismo de bem-estar, desde os anos 1960, contribuiu de forma importante para uma profunda crítica política ao *Estado-Providência*. Estes movimentos tiveram um impacto relevante nas organizações do *Terceiro Setor* e propuseram um conceito de *justiça social* alternativo às ideias de *caridade* das típicas organizações tradicionalmente já existentes. As relações do *Terceiro Setor* com o Estado são igualmente marcadas na sua relação com a estrutura política, assim, a resposta e sensibilidade das autoridades políticas e instituições públicas varia de acordo com a área política, sendo que a oportunidade política é limitada pela força de grupos de interesses estabelecidos e pela configuração de negociações políticas e os diversos interesses,

²⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa, “A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado”, Oficinas do CES. N.º134, 1999. *Apud* GUERRA, Paula, e SANTOS, Mónica, “*Relações entre o Estado e a Sociedade: uma diacronia pelo terceiro setor em Portugal*”, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Setembro de 2013, p.10.

²¹ SANTOS, Boaventura de Sousa, “Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.” Porto: Afrontamento, *Apud* GUERRA, Paula, e SANTOS, Mónica, *ob. cit.*, pp. 10 e ss.

nomeadamente privados, estabelecem uma desigualdade no acesso ao Estado e ao processo político por parte de distintas organizações do *Terceiro Setor*²².

Os movimentos sociais, têm vindo a reivindicar, necessidades de grupos específicos que acabam por concretizar uma nova forma de relacionamento entre Estado e organizações do *Terceiro Setor*, sendo estas frequentemente chamadas a participar na definição do desenvolvimento de políticas locais, daí que, segundo BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, a inovação na participação no quadro de novas formas de governação, vem transformar a cidadania abstrata num exercício de reciprocidade concreta, articulando a *democracia representativa* com a *democracia participativa*. Esta questão sócio problemática leva a crer que a emergência do *Terceiro Setor* pode ser, simultaneamente, uma reforma do Estado, articulando a *democracia representativa* e transformando o Estado em “*Estado-novíssimo-movimento-social*”²³.

²² FERREIRA, Sílvia “*O perfil de emprego do empresário social em Portugal.*” VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra: CES. 2004, pp. 7 e ss.

²³ GUERRA, Paula e SANTOS, Mónica, *ob. cit.*, pp. 12-13.

3- A importância das Organizações Sociais

3.1-Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)

De acordo com o plasmado na definição da organização, Cooperativa António Sérgio para a Economia Social,²⁴ consideram-se Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) “*instituições constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico*”.

No Estatuto das IPSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro e mais tarde alterado pelo Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro²⁵.

Existem normas do referido estatuto que se afiguram nucleares no presente estudo, particularmente o artigo 35.º, com a epígrafe “*destituição dos órgãos de administração*”, que prevê a ação judicial de destituição dos corpos gerentes das IPSS quando os mesmos pratiquem “*atos de gestão prejudiciais aos interesses das instituições*”.

Por seu turno, o artigo 48.º do Estatuto das IPSS, reporta para as organizações religiosas em geral, das atividades de solidariedade social das organizações religiosas, prescreve: “*Os poderes da Autoridade Eclesiástica são os que resultam das disposições da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa em 18 de maio de 2004, nos precisos termos constantes do artigo 44.º*”

Esta norma tem de ser lida em articulação com o disposto no artigo 12.º da Concordata entre a República Portuguesa e a Santa Sé, assinada em 18 de maio de 2004 na cidade do Vaticano²⁶: “*As pessoas jurídicas canónicas, reconhecidas nos termos do artigo 10.º, que, além de fins religiosos, prossigam fins de assistência e solidariedade, desenvolvem a respetiva atividade de acordo com o regime jurídico instituído pelo direito português e*

²⁴ Disponível em <http://www.cases.pt/> [consultado em 16 de março de 2018]

²⁵ V. últimas alterações feitas pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e pela Lei n.º 76/2015, de 28 de julho, diploma que procede à primeira alteração ao DL mencionado em primeiro lugar.

²⁶ Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 74/2004, de 16 de novembro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 80/2004.

*gozam dos direitos e benefícios atribuídos às pessoas coletivas privadas com fins da mesma natureza.”*²⁷

3.2-Misericórdias

A Santa Casa da Misericórdia é uma instituição leiga de ajuda e tratamento aos desprotegidos.

A Santa Casa da Misericórdia foi fundada em 1498. Em Portugal a Santa Casa da Misericórdia está presente em todo o país, especialmente em Lisboa.²⁸

Destacando o n.º 1 do artigo 68.º e o n.º 1 do artigo 69.º que correspondem “às *irmandades da Misericórdia*”. No disposto n.º 1 do artigo 68.º, alude à natureza e fins, classificando «as irmandades da Misericórdia ou santas casas da Misericórdia» como “*associações constituídas na ordem jurídica canónica com o objetivo de satisfazer carências sociais e de praticar atos de culto católico, de harmonia com o seu espírito tradicional, informado pelos princípios de doutrina e moral cristãs.*”

No que confere ao n.º 1 do artigo 69.º dispõe-se, com a epígrafe *Regime jurídico aplicável*, que “às *irmandades da Misericórdia aplica-se diretamente o regime jurídico previsto no presente diploma, sem prejuízo das sujeições canónicas que lhes são próprias.*”

²⁷ DÁ MESQUITA, Paulo, “A Tutela das Misericórdias e o âmbito das jurisdições Eclesiástica e do Estado”, Coimbra Editora, in JULGAR - N.º 23 – 2014, pp. 120-122.

²⁸ Disponível em <http://www.historiadeportugal.info/santa-casa-da-misericordia/> [consultado em 22 de abril de 2018]

4-A Tutela dos órgãos dirigentes das Misericórdias (Pessoas jurídicas canónicas) e IPSS, e a intervenção jurisdicional do Estado português

No que concerne ao campo institucional, que integram o Estatuto das IPSS é essencial atender-se à dicotomia central aí estabelecida entre pessoas jurídicas civis e pessoas jurídicas canónicas.

A destriça estrutural entre a personalidade jurídica canónica e civil, (embora aquela quando comunicada implique a segunda), obsta a transposições nominalistas que ignorem da separação de base e das diferenças de raiz, quanto à constituição, legitimação e vertentes conceptuais. As associações de fiéis não são confundíveis com associações civis, e os respetivos paradigmas, estabelecidos no direito canónico, são incompatíveis com rótulos vinculados a construções jurídicas do direito português.

Segundo PAULO DÁ MESQUITA, as *irmandades da Misericórdia* constituem uma das espécies de instituições discriminadas pelo legislador quanto às tipologias relativas à forma previstas no artigo 2.º do Estatuto das IPSS. Pelo que, embora sejam associações de fiéis, não constituem uma das modalidades da categoria mais ampla de índole associativa por contraponto à fundacional que se reporta a categorias do direito português e não do direito canónico.²⁹

A limitação jurídico-epistemológica institucional portuguesa, em específico para os *“complexos interfaces com outros sistemas jurídicos, não permite interpretações constrangidas pelos respetivos limites paroquiais”*, como salienta CABREROS DE ANTA, *“a personalidade jurídica eclesiástica é criada pelo direito canónico, passando a ser reconhecida pelo direito civil”*, pelo que *“é preciso conhecer, em primeiro lugar ou como ponto departida, o que é a pessoa eclesiástica, quais são os seus elementos constitutivos se, sobretudo, como nasce e quando morre”*³⁰.

²⁹ *Ad contrário* V. contra o que preconiza MARTINS, Licínio Lopes, in *“As Instituições Particulares de Solidariedade Social”*, Coimbra, Almedina, 2009, p. 188.

³⁰ *“Reconocimiento de la personalidad civil a las personas jurídicas eclesiásticas (Artículo IV del Concordato)”*, *Anuario de Derecho Civil*, tomo II, fasc. I (1954), pp. 20 (tradução do original castelhano da responsabilidade de DÁ MESQUITA, Paulo, in *“A Tutela das Misericórdias e o âmbito das jurisdições Eclesiástica e do Estado”*, Coimbra Editora, in JULGAR - N.º 23 – 2014, p.123.

Atendendo, exclusivamente, às *irmandades da Misericórdia* canonicamente eretas que adquiriram personalidade jurídica civil, mediante a comunicação feita pela autoridade eclesiástica competente, ao Estado onde conste a sua ereção, fins, identificação e órgãos³¹.

Historicamente, o regime jurídico das Misericórdias, o Estatuto das IPSS de 1983 reafirmou a rotura com o regime dualista de 1945 e consagrou uma norma específica, o artigo 95.º, n.º 1, relativa à suscetibilidade de nascimento como pessoas jurídicas canónicas das Misericórdias que não tinham sido criadas como *irmandades*. Assim se atendermos ao artigo 96.º reitera-se a rotura com o regime dualista de 1945 já empreendida em 1979 estabelecendo-se, com a epígrafe “*termo do regime dualista das misericórdias e irmandades*”: “1 - Nos casos em que, por força do disposto no parágrafo 3.º do artigo 108.º do DL n.º 35108, de 7 de Novembro de 1945, coexistem uma santa casa da misericórdia e a respetiva irmandade canonicamente ereta, pode a santa casa da misericórdia ou misericórdia integrar-se na irmandade, mediante acordo de ambas. 2 - Uma vez aprovada perante a ordem jurídica canónica a regularização do acordo nos termos do n.º 1, ter-se-á por extinta a santa casa da misericórdia ou misericórdia, sucedendo-lhe em todos os direitos e obrigações a irmandade da misericórdia em que se tenha integrado. 3 - Quando não se verifique a integração prevista no n.º 1, serão entregues à irmandade as igrejas, capelas, edifícios ou instalações e outros bens deixados ou legados com fins exclusivamente religiosos, e serão partilhados entre a misericórdia e a irmandade os bens deixados ou legados com fins cumulativamente religiosos e de outra natureza, de acordo com o valor relativo dos correspondentes encargos.”

Assim o direito português pacificamente revela que todas as *associações de fiéis* são *pessoas jurídicas canónicas* e mesmo as *associações privadas de fiéis* carecem de ser reconhecidas e de ter estatutos visados pela competente autoridade eclesiástica (Santa Sé, Conferência Episcopal ou Bispo, consoante o respetivo âmbito de ação).³²

³¹ V. nos termos do n.º 3 do artigo 10.º da Concordata de 2004.

³² SILVA MARQUES, José, à luz da Concordata de 1940 em termos que se reforça a ideia consoante os artigos 10.º a 12.º da Concordata de 2004 que passa a reportar-se à categoria ainda mais clarividente no que concerne ao conceito de “*pessoas jurídicas canónicas*”: “Como só as associações canonicamente eretas tinham personalidade jurídica na Igreja e o reconhecimento por parte do Estado era sobretudo reconhecimento da personalidade jurídica, parece-me que, ao admitir agora o ordenamento canónico associações com personalidade jurídica privada, a autoridade civil competente não terá dificuldade alguma em reconhecer a existência da personalidade jurídica das associações privadas de fiéis, ainda que estas não sejam canonicamente eretas”, in *O Direito de Associação e as Associações de Fiéis na Igreja à luz do Vaticano II e do Novo Código de Direito Canónico*, Braga, Separata da revista *Theologica*, vol. XIX, fasc. III-IV, 1986, p. 133.

Relativamente ao Estatuto das IPSS acumula numa mesma pessoa jurídica as duas categorias, pessoa jurídica canónica e IPSS. Aludindo a um enquadramento, segundo o qual em que as irmandades da Misericórdia que oportunamente enviaram à entidade tutelar das IPSS uma declaração do Ordinário competente certificando a sua constituição na ordem jurídica canónica não podem ser tratadas, à luz do direito português, como associações civis reguladas pelo Código Civil mas têm de ser aceites como pessoas jurídicas canónicas “a *que o Estado reconhece personalidade jurídica civil*”³³.

³³ V. n.º 1 do artigo 10.º da Concordata de 2004.

5- Direito da União Europeia no que concerne à solidariedade social, direitos fundamentais que impulsionam a dignidade humana, e os seus meios contratuais.

5.1- Efeitos da cidadania europeia na cidadania portuguesa

Existe uma relação de complementaridade entre a cidadania europeia e a nacional, sendo que, a primeira tem uma enorme influencia sobre a segunda, visto que há uma espécie de obrigação de interdependência das políticas de nacionalidade dos Estados-membros. Constitui-se assim, uma condicionante da função administrativa, da administração pública e do direito administrativo nos Estados-membros da UE.

Eis que o processo de integração europeia não fica resumido, ao aspeto de uma *união económica e monetária, em exigências de convergência orçamental* ³⁴, o impacto na dimensão da sociedade é fruto de uma *globalização* e de *relação interestadual*, necessárias para a prossecução do interesse público de todos os cidadãos europeus.

Assim, havendo alterações produzidas na legislação nacional num determinado Estado-membro, acaba por se repercutir na cidadania dos restantes, desse modo, há claramente a necessidade de harmonizar a legislação nesta matéria.³⁵

³⁴ REBELO DE SOUSA, Marcelo, e SALGADO DE MATOS, André, “*Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios fundamentais*” Tomo I, 3ª ed, D. Quixote, pp. 120-121.

³⁵ MACHADO, Jónatas E. M., “*Direito da União Europeia*”, Coimbra Editora, pp. 256.

5.2- Solidariedade social e direitos fundamentais, no espaço europeu, que impulsionam a dignidade da pessoa humana

A temática dos direitos fundamentais manifesta-se basilarmente na *dignidade da pessoa humana*, nas *liberdades, igualdade, direitos de cidadania*, e mais para o caso em apreço, à *solidariedade* ³⁶. Valores que estão consagrados ao longo da CDFUE ³⁷, são imprescindíveis para que se dignifique o *Terceiro Setor*, e que este sirva de mecanismo à *solidariedade social*, a fim de que se atenuem as assimetrias sociais e que cada pessoa desprovida de bens essenciais, possa ter uma vida condigna.

Sendo assim, o *princípio da dignidade do ser humano*, consagrado no artigo primeiro da CDFUE, concretiza-se mediante a consagração de direitos fundamentais, afirmando a inviolabilidade da dignidade do ser humano, salientando o respeito e a proteção do mesmo. Portanto, é fundamental dar respostas no âmbito da *solidariedade social*, quer a nível doutrinal, quer a nível institucional. Sem dúvida que se trata de uma questão de justiça e igualdade, somos todos responsáveis pela evolução do paradigma social que ambicionamos futuramente obter.

5.3- Segurança Social e Assistência Social no espaço da União Europeia

A *segurança social* e a *assistência social* estão associadas às prestações com base nas contribuições efetuadas no passado para um sistema nacional de segurança social, daí o surgimento de pensões de reforma, ou pensões proporcionadas pelo Estado a pessoas carenciadas, como por exemplo as pessoas com deficiência e a pessoas que vivam em condições de insuficiência económica. As prestações são diversas, mas por norma são de carácter financeiro ³⁸.

³⁶ MACHADO, Jónatas E. M., *ob. cit.*, p. 266.

³⁷ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, v. artigos 27º a 38º, correspondentes sistematicamente ao título IV com a epígrafe “Solidariedade”.

³⁸ No quadro do CEDH, não existe direito expresso à *segurança social* ou à *assistência social*, a este propósito, V. processo no TEDH, Wasilewski c. Polónia (dec.), nº 32734/96, 20 de abril de 1999. O Tribunal salientou que “na medida em que as queixas do requerente estão relacionadas com a sua difícil situação financeira, o Tribunal recorda que nem o artigo 2º nem qualquer outra disposição da Convenção podem ser interpretadas

Em algumas circunstâncias, podem ser suscitadas questões de discriminação no domínio da segurança social, mesmo que a pessoa em questão, não tenha feito as contribuições financeiras para o regime em causa. Isto tem insurgido o TEDH em numerosas críticas aos Estados-Membros que recusam a concessão de prestações a residentes legais sob o argumento discriminatório de que não possuíam o requisito da nacionalidade ³⁹.

No enquadramento da ESC (European Social Charter/ Carta Social Europeia), há o direito à segurança social (artigo 12.º), o direito à assistência social médica (artigo 13.º) ⁴⁰, e também o direito aos benefícios sociais (artigo 14.º). Para além destes direitos, existem disposições específicas para pessoas com deficiência (artigo 15.º), as crianças e adolescentes (artigo 17.º), idosos (artigo 23.º). O artigo 30.º frisa o direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social⁴¹.

Posto isto, é necessário realçar que a União Europeia foi criada com uma das suas pedras basilares, que é a da *solidariedade social* e a *dignidade da pessoa humana*, e para tal é necessário que os Estados-membros saibam fazer uma boa gestão dos seus fundos financeiros sociais, sendo certo que o desenvolvimento das regiões dos diversos Estados europeus é facto notório, daí que os movimentos para a *descentralização* e *regionalização* são cada vez mais acentuados e necessários, e no que concerne à matéria social, não é exceção.

como conferindo a uma pessoa o direito de beneficiar de um determinado nível de vida, ou direito de obter assistência financeira do Estado”.

³⁹ TEDH, Luczak c. Polónia, nº77782/01, 27 de novembro de 2007; TEDH, Fawsie c. Grécia, nº 40080/07, 28 de outubro de 2010.

⁴⁰ Note-se que o artigo 13.º da ESC, aplica-se a migrantes mesmo que tenham a sua situação não regularizada.

⁴¹ Agência dos direitos fundamentais da união europeia e Conselho da Europa, “*Manual de legislação europeia sobre asilo, fronteiras e imigração*”. 2014.

5.4- A diretiva 2014/24/UE e o seu regime

O TJUE, através da sua jurisprudência veio influenciar a Diretiva 2014/24/UE, a qual pode ser vista numa *dupla perspetiva*: a primeira, através da *previsão de exclusões específicas do seu regime* (forma global do seu regime), sendo que este não se aplica aos contratos celebrados entre a *Administração Pública* e as *organizações sem fins lucrativos*, desde que esses contratos tenham por objeto a prestação dos serviços nela expressamente identificados. Numa segunda perspetiva, estabelece um *regime procedimental específico* para a adjudicação de outros contratos a essas *organizações sem fins lucrativos*, no entanto, só terá que ser observado quando o seu valor seja o mesmo ou superior a determinado *limiar financeiro*.⁴²

5.4.1- Exclusão específica de serviços prestados por organizações sem fins lucrativos

Segundo o artigo 10º da Diretiva 2014/24/UE, sob a epígrafe “*Exclusões específicas para os contratos de serviços*”, retiramos do seu âmbito de aplicação uma panóplia de contratos públicos, mas só os que estejam tipificados pelas respetivas alíneas (alíneas *a* a *j*) da Diretiva) deste artigo.⁴³

Se atendermos à sua alínea *h*), esta tem por objeto a “*exclusão específica*” de serviços prestados por *organizações ou associações sem fins lucrativos*. No entanto no que concerne ao regime da Diretiva 2014/24/UE tanto o regime de adjudicação de contratos públicos, como o regime substantivo (no que assiste à execução desses contratos), não é aplicável aos contratos públicos celebrados entre *organizações sem fins lucrativos* e a *Administração Pública* que tenham por objeto, serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos. Ainda neste enquadramento incluem-se serviços de socorro (serviços

⁴² MARTINS, Licínio Lopes, e mais autores, sob a coord. de FELÍCIO, J. Augusto, in “*Gestão de Organizações e Empreendedorismo na Economia Social*”, CAJIL, 2017, pp. 372 e ss.

⁴³ V artigo 10.º da Diretiva 2014/24/UE e as suas respetivas alíneas de *a*) a *j*).

de transporte sanitário de urgência e de emergência), não se reportando aos serviços de ambulância de transporte de doentes.

A racionalidade desta “*exclusão específica*” dita que o legislador europeu tomou em consideração a *natureza especial das organizações ou associações sem fins lucrativos*. Se tomarmos em linha de conta o Considerando 28 da Diretiva, não deverá aplicar-se a determinados serviços de emergência se forem prestados por este tipo de organizações, já que a sua natureza particular seria difícil de preservar na eventualidade de os prestadores de serviços fossem escolhidos segundo os procedimentos neles previstos.⁴⁴

5.4.2- Previsão de um regime especial de contratação pública

Nesta matéria, vamos referir genericamente, três formas sobre a qual impendem:

- os “*serviços à pessoa*”, - os “*contratos reservados*” para determinados serviços, e - outros “*contratos reservados*”.

Relativamente aos primeiros (os “*serviços à pessoa*”), os quais se incluem os serviços sociais, de saúde, educação, entre outros. Citando LICÍNIO LOPES MARTINS, a *razão deste alargamento reside no interesse transfronteiriço dos contratos*, pelo menos ao que diz respeito a contratos celebrados de valor inferior a um determinado limiar *financeiro* (750 mil euros), assim, pelo critério do valor, nem todo tipo destes contratos ficam sujeitos ao regime da Diretiva 2014/2014/UE, só os de valor igual ou superior a 750 mil euros, é que irão passar pelo crivo das regras de transparência do *direito europeu dos contratos públicos*.

No que concerne aos “*contratos reservados*”, para determinados serviços, estão abrangidos pelo *regime procedimental simplificado* os denominados *contratos reservados*⁴⁵. A Diretiva concede aos Estados-Membros a disponibilidade legal, estabelecer que o acesso para celebrar contratos em certas (e tipificadas) atividades seja reservado a organizações revestidas de um “*especial perfil*” ou “*tipo normativo*”. Os *contratos reservados*, no *direito interno*, têm que respeitar os seguintes requisitos: 1- *a prestação de serviços públicos pelas organizações sem fins lucrativos*; 2- *assegurar o princípio da continuidade da prestação desses serviços públicos*; 3- *a lista de atividades das organizações consista, na prestação de serviços sociais, de saúde, ao domicílio e certos serviços de educação e formação, entre*

⁴⁴ MARTINS, Licínio Lopes, *ob. cit.*, pp. 372-373.

⁴⁵ V. artigo 77.º da Diretiva 2014/24/UE.

outros; 4- *deve-se verificar cumulativamente nas instituições, quanto ao objeto, estrutura organizativa e escopo* (organizações que envolvem os trabalhadores na respetiva administração e que as organizações participem na prestação dos serviços aos utilizadores finais). Ainda no âmbito do *direito interno*, ao ser feita a transposição do regime desta Diretiva, devemos conjugá-lo com o estatuto das associações mutualistas, o estatuto das cooperativas, o estatuto das instituições particulares de solidariedade social, e genericamente com os regimes específicos ou avulsos por “*organizações não-governamentais*”.⁴⁶

Por último, *os outros “contratos reservados”* reportam-se a uma medida especial que têm como fim a “*conversão*” da contratação pública em instrumento de execução de políticas públicas em áreas especialmente delicadas para as atividades sociais dos Estados-Membros, deste modo, *constituindo as instituições sem fins lucrativos os parceiros privilegiados para esta cooperação*. Os Estados-Membros podem reservar o direito de participar em procedimentos de contratação pública a entidades em que o seu principal objetivo englobe a integração social e profissional de pessoas desfavorecidas ou com deficiência, ou reservar a execução desses contratos ao abrigo de planos de emprego protegido, nos quais 30% dos trabalhadores dessas entidades sejam portadores de deficiência ou se tratem de trabalhadores desfavorecidos.⁴⁷

Em suma, estamos perante contratos que caberá aos Estados-Membros realizar, no entanto, questionamos, se o Estado enquanto *poder central* terá plena noção de que tipo de contratualização com *organizações sem fins lucrativos (Terceiro Setor)*, deve fazer, e qual as necessidades mais urgentes a colmatar numa determinada localidade do país?

Caminhamos para a via da *descentralização* administrativa e política do Estado, como tal, estarão os Municípios preparados para darem uma melhor resposta a esta questão da contratualização social com o *Terceiro Setor*? São questões que necessitam urgentemente de resposta por razões de equidade social e para a construção de um paradigma de sociedade mais justo, solidário e transparente.

⁴⁶ DL n.º 72/90, de 3 de março (CAM- Código das Associações Mutualistas), Resolução PE Economia Social, Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de dezembro de 2006, relativo aos serviços no mercado interno; Código Cooperativo (aprovado pela Lei n.º 119/2015 de 31 de agosto) introduz, relativamente ao Código Cooperativo entretanto revogado (Lei n.º 51/96 de 7 de setembro) e posteriormente alterado pela (Lei n.º 66/2017 de 9 de agosto); DL 119/83 – Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, diploma alterado pelos DL 89/85 e DL 402/85.

⁴⁷ V. artigo 20.º da Diretiva 2014/24/UE.

6-Delegação de competências do Estado (poder central) aos Municípios (poder local), suas implicações para o Terceiro Setor.

A Democracia portuguesa consagra constitucionalmente e reconhece a autonomia das autarquias locais face ao *poder central*⁴⁸, daí a aceção pura do preceito jurídico-constitucional de *descentralização*, cujo princípio se encontra consagrado no artigo 237.º da CRP, sendo que este princípio se realiza na medida da *transferência de atribuições e competências* do Estado (*poder central*) para os Municípios (*poder local*), tendo como objetivo reforçar a coesão nacional, a solidariedade inter-regional, bem como a *eficiência e eficácia* da gestão pública, garantindo os direitos dos seus cidadãos.⁴⁹

No DJAP, é possível verificar a definição de *descentralização* - a condição em que “*uma parte, maior ou menor, da função administrativa é autonomamente realizada, não pelo Estado, através dos seus órgãos administrativos, mas por outras pessoas coletivas públicas, através dos seus órgãos, mediante o exercício de poderes próprios*”⁵⁰

Em 2013 entra em vigor a LAL, substituindo a anterior LQTACA⁵¹, assim a *descentralização administrativa* passou a concretizar-se através de duas vias: *a da transferência de competências por via legal* e *a da delegação de competências*.⁵²

No entanto podemos pensar que temos quatro vias político-ideologicamente diferentes para solucionar esta questão, ou seja, temos a via Estadual, em que o próprio Estado (*poder central*) faz acordos diretamente com o *Terceiro Setor*. A segunda via em que o Estado pode optar, atuando diretamente como *poder central*, ou também como *poder local*, por intermédio dos Municípios. Temos depois uma terceira via, em que o Estado *delega* ou “subdelega”, aos Municípios o poder para negociar com o Terceiro Setor. Por último tem

⁴⁸ Artigo 161.º, alínea c), da CRP.

⁴⁹ GOMES CANOTILHO, J.J, e MOREIRA, Vital, “*Constituição da República Portuguesa*”, anotada, 3ªed., Coimbra Editora, 1993, pp. 887 e ss.

⁵⁰ QUEIRÓ, Afonso Rodrigues “Descentralização”, in DJAP, vol. III, 1990, Lisboa, pp. 569 e ss.

⁵¹ Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, que substitui Lei-Quadro de Transferências e Atribuições e Competências das Autarquias. Cfr. Título IV, cap. I, para a *transferência por via legal*, e cap. II para a *delegação de competências*.

⁵² FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob. cit.*, p.474.

surgido com relevância e com pretensão de abrir caminho para via da *transferência de competências*, segundo a qual, defende que todo o poder para contratualizar em completa autonomia e responsabilidade será transferido do Estado (*poder central*) para os Municípios (*poder local*).

6.1-A importância do processo de descentralização no espaço da OCDE, exemplos de soluções.

A *descentralização* passa por uma cooperação entre autarquias, no entanto existe uma heterogeneidade geográfica, económica e na sua capacidade interventiva. Não podemos deixar de ter em consideração este aspeto, daí que seja relevante frisar as eventuais soluções no espaço da OCDE.

Se atendermos ao exemplo da Dinamarca, conclui-se que a *administração local* e a *administração regional*, apresentavam-se muito fragmentadas, o que ficaria difícil receberem novas competências. Houve uma reforma em 2007, segundo a qual, os Municípios tiveram que escolher a cooperação entre eles, ou então fundirem *competências locais* exercendo-as para um *determinado limiar mínimo de beneficiários*. O número de Municípios de 271 passou para 98, ficando decidido confiar aos governos regionais a provisão dos serviços de saúde, 16 condados passam para 5 regiões.

No caso da Finlândia, a lei-quadro para a reestruturação dos governos locais de 2006, estimulou a cooperação voluntária, ou seja segundo esta lei, para que um Município viesse a oferecer cuidados básicos de saúde ou formação profissional, seria necessário terem no mínimo 20.000 residentes para o primeiro caso, sendo 50.000 para o segundo caso. Os Municípios de dimensão inferior poderiam, prestar estes serviços, se atingissem o número de população mínima para tal, ou então em uma de três situações: 1- *fusão voluntária com um ou mais Municípios vizinhos*; 2- *criação de uma estrutura partilhada com Municípios vizinhos para oferecer aqueles serviços respeitando os limiares mínimos indicados*; ou 3- *aquisição dos serviços em causa a Municípios vizinhos de dimensão superior à mínima*.

Findando com o exemplo do caso da Noruega, o país alargou em 2006 a panóplia de atribuições delegáveis pelos Municípios em estruturas intermunicipais ou mesmo noutro Município, ou seja, “*o Município hospedeiro*”.

É muito importante salientar, que no caso finlandês e norueguês, o governo do *poder central* ofereceu incentivos financeiros para induzir os Municípios à fusão, e note-se porém que nos três casos destes países nórdicos, tratou-se de uma proposta feita aos seus cidadãos e nunca uma imposição, o que confere uma maior legitimidade democrática, envolvendo os cidadãos.

Ainda também, segundo, RUI NUNO BALEIRAS, relativamente à procura de melhores modelos de provisão de benefícios para as populações, uma das grandes virtudes das *Administrações Públicas subnacionais* é permitir a comparação de experiências e a disseminação de boas práticas, contribuindo assim para a inovação na execução de políticas públicas. Este autor defende que “*para se atingir este desiderato, a descentralização em preparação deverá permitir às entidades recipientes de novas competências diferenciarem-se entre si na combinação de recursos humanos, físicos, tecnológicos e financeiros para atingir as metas em termos de “outputs” que vierem a ser contratualizadas com os ministérios sectoriais*”⁵³

Com estes exemplos, pretendemos realçar a importância da *descentralização*, ao fazermos referência a países vanguardistas e económico-socialmente desenvolvidos, a fim de demonstrarmos que estes poderiam constituir um exemplo para o nosso país, e assim sendo, corroborar a ideia de que os Municípios no caso português poderiam ter a plena competência para poderem contratualizar, negociar e acordar, com o *Terceiro Setor*.

⁵³ BALEIRAS, Rui Nuno, “*Território e desenvolvimento económico: falhas institucionais*”, Publicação Ocasional n.º3/2014, Conselho das Finanças Públicas.

6.2- Transferência de competências por via legal

A *transferência de competências* dos órgãos do Estado, faz-se por *ato legislativo* para os órgãos das autarquias locais.

Se atendermos ao preceito 114.º da LAL, reporta-nos para que *transferência de competências* seja procedida, em termos definitivos e universais, no entanto, a definitividade não poderá proibir uma eventual revogação de uma determinada lei deste âmbito, que possa confrontar-se com as vicissitudes constitucionais decorrentes dos *princípios da subsidiariedade e da descentralização*.⁵⁴

Feita a “*transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais*”, que deve ser efetuada de forma “*progressiva, contínua e sustentada*”, para tal é necessário que a lei preveja os recursos humanos e financeiros contidos nessa mesma transferência (conforme artigos 115.º e seguintes da LAL).⁵⁵

Para fomentar esta posição, é necessário frisar uma das principais fontes de rendimento que reverteria a favor dos Municípios, segundo o qual sustenta parte da sua *autonomia financeira*, pois seria a via das receitas Municipais, mais concretamente as *receitas fiscais*, ou seja, *taxas e preços, as transferências do Estado e o recurso ao crédito*.⁵⁶

Falar em *autonomia financeira* das autarquias, sendo que os Municípios *devem dispor de meios financeiros suficientes e autónomos*, como está constitucionalmente consagrado no artigo 238.º da CRP e no artigo 8.º da Carta Europeia da Autonomia Local, implica abordar a temática das Finanças Locais, segundo as quais são suscetíveis de serem desdobradas em duas partes. A primeira reporta-se ao *equilíbrio financeiro vertical*, segundo o qual efetua-se com a participação das autarquias locais nos *impostos diretos* que versam sobre o rendimento das pessoas singulares e o das pessoas coletivas (IRS e IRC) e ainda, no imposto sobre o consumo ou o imposto sobre o valor acrescentado (IVA). Quanto à segunda parte, trata-se do *equilíbrio financeiro horizontal*, que consagra essencialmente, três fundos

⁵⁴ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob. cit.*, p.474.

⁵⁵ CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, “*Direito das Autarquias Locais*”, 2ª ed. Coimbra Editora, p.230. V. também, FONSECA, Isabel, “*Transferência (contratualizada) de Atribuições e competências a favor das freguesias: possibilidades de ganhos e perdas?*”, in DREL, nº 21, 2013, pp. 11 e ss.

⁵⁶ CASALTA NABAIS, José “*A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*”, Almedina, 2007, pp. 35-65.

municipais, ou seja, o Fundo de Base Municipal (FBM), o Fundo Geral Municipal (FGM), e o Fundo de Coesão Municipal (FCM), para que se cumpra o imperativo constitucional do *equilíbrio financeiro horizontal* a percentagem de recursos públicos a que as autarquias têm direito a fim de assegurar a igualdade ativa e a solidariedade entre Municípios do mesmo grau, vai ser dividida por estes três fundos municipais, sendo que a maior percentagem, será para o FGM.⁵⁷

Aumentar a carga fiscal municipal, prevista no artigo 14.º da LFL, artigo segundo o qual apresenta uma ampla listagem da receita municipal, onde se incluem o *produto da cobrança de impostos municipais*, o *produto da cobrança de taxas e preços*, e o *produto da participação nos impostos do Estado*, será uma resposta que carece de muito cuidado, sendo que pode constituir um entrave ao desenvolvimento económico, pois o nosso país que já contém uma panóplia de impostos quer oriundos do *poder central*, quer do *poder local*, de tal forma de valor elevado, que poderá por em causa a própria exequibilidade da “*transferência de competências*” que dará total autonomia e responsabilidade financeira aos Municípios para posteriormente desenvolverem acordos com o *Terceiro Setor*. A solução de momento, passa pelo Estado delegar por *contrato interadministrativo* as competências necessárias aos Municípios, para que estes possam posteriormente negociar com o *Terceiro Setor*, sendo que acoplado a cada contrato realizado deverá existir um compromisso financeiro do Estado (*poder central*).

⁵⁷ CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., “*Governo e Administração Local*”, Coimbra Editora, 2004, pp. 213-244.

6.3 “Delegação de competências” ou Delegação de Atribuições

A *delegação de competências* pode ser definida como a outorgação de *atribuições* ou deveres com *poder decisório* dentro de uma determinada esfera administrativa. Trata-se de um instrumento da *descentralização*, isto é, de uma forma breve, a ampliação do organismo administrativo. Note-se no entanto que não devemos confundir *descentralização* com *desconcentração*, pois no primeiro caso é *delegada a competência*, enquanto no segundo nada ocorre em relação à distribuição ou à divisão de poderes.⁵⁸ Feita uma breve explicação sobre a *delegação de competências*, parece-nos importante defender que caso se venha a verificar um modo de formalização contratual entre Estado e *Terceiro Setor*, que sejam as autarquias locais, mais propriamente os Municípios, enquanto *poder local*, a ter a competência para poder acordar com os órgãos sociais, pela simples razão de se encontrarem em maior proximidade com as instituições locais, bem como terem maior conhecimento acerca das necessidades dos cidadãos locais que irão beneficiar dos serviços parassociais.

Isto implica uma “*subdelegação*” de competências, ou seja, o Estado (*poder central*) delega nos Municípios (*poder local*) as competências mediante contrato, para estes posteriormente desenvolver negociações com o *Terceiro Setor*, no entanto, verificamos a autonomia para negociar, mas no que concerne á responsabilidade financeira os Municípios teriam que agir consoante as regras, limitando-se à parte dos fundos que lhes foram concedidos pelo Orçamento de Estado, deste modo, também seriam irresponsáveis pelos efeitos e consequências contratuais que possam advir das relações negociais realizadas entre Municípios e entidades do *Terceiro Setor*.

Atendendo à atual conjuntura económico-financeira do país, defendemos que seja de momento a posição mais adequada, para dar resposta ao procedimento financeiro com vista à realização contratual entre os entes estaduais e sociais.

Não rejeitamos completamente que se faça através da via de “*transferência de competências*”, embora seja esta a pura *descentralização* do poder, uma vez que as competências passam plenamente para os Municípios, mas tendo em linha de conta a situação económica do país, leva-nos a defender à data, a inexequibilidade deste conceito,

⁵⁸ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *ob. cit.*, pp. 94-96.

por várias razões, entre as quais, irá sobrecarregar de mais responsabilidade financeira dos Municípios, segundo a qual implicará uma eventual subida de taxas e impostos municipais, e depois não devemos omitir o facto de que nem todos os Municípios laboram da mesma forma, sendo que há uns que apresentam melhores índices de gestão financeira que outros. Daí que saíamos em defesa do modelo de “*delegação de competências*”, o que permitirá aos Municípios negociar com Misericórdias e IPSS, ainda que de forma limitada, uma vez que o Estado *delega por contrato* aos Municípios as competências, acoplado, ou seja, a cada contrato vai haver compromisso financeiro do Estado. Aos Municípios incumbe a *autonomia* de escolha⁵⁹, no que concerne á causa que determinem mais nobre e necessária apoiar, e sem terem o peso da responsabilidade financeira dos efeitos do contrato ou negociação que firmarem com as entidades do *Terceiro Setor*.

6.4- Modelo de financiamento de competências vindouras

O financiamento das competências, com vista à *descentralização* pertence à alçada dos negociadores políticos, ou seja, as matérias discutidas irão depender da agenda política. Defendemos sem dúvida que a contratualização entre Estado (delegado *no poder local*) e o *Terceiro Setor*, é uma matéria digna de ser discutida e relevante na preocupação para a agenda mediática política, pois um país não vive apenas do setor financeiro e bancário, é necessário alertar para a importância de causas do setor social, segundo as quais os entes locais têm uma melhor perceção das suas carências.

Sendo assim a competência para contratualizar com o *Terceiro Setor*, passaria para as mãos dos Municípios (sem prejuízo de estes terem que respeitar as verbas que lhes foram concedidas em sede de Orçamento de Estado, uma vez defendida a posição da “*delegação de competências*”), sendo que o modo de financiamento deverá ser ajustado com base nos *princípios da racionalidade económica e exequibilidade administrativa*. De uma forma genérica, para as atribuições delegadas ou contratualizadas, segundo RUI NUNO BALEIRAS, deverão ser definidas metas de produção ou resultado (“*outputs*”) e o financiamento sob a forma de subsídios do Estado deverá premiar o desempenho no

⁵⁹ *Autonomia*, que pode ser fundamentada com o artigo 242.º, n.º1 da CRP e o artigo 8.º da Carta Europeia da Autonomia Local, pois a tutela do Estado sobre as autarquias locais só poderá ter como objeto a *legalidade* da atuação dos municípios, e não também o *mérito* das suas decisões.

respetivo cumprimento, note-se porém que para este autor, os subsídios são pagos exclusivamente em função de recursos consumidos (“inputs”), com base em coeficientes técnicos definidos centralmente. Já no que concerne às atribuições consignadas, e deste modo, exclusivas às autarquias locais, apesar de lhes ser retirada a responsabilidade financeira em caso de prejuízo devido aos seus atos decisórios, por via da “*delegação de competências*”, coloca-se também a possibilidade de serem estudadas formas de introduzir o *ónus político local*, na obtenção, na margem de recursos financeiros, com a finalidade de as procuras locais poderem influenciar os níveis de provisão. Esta possibilidade tem maior viabilidade nos serviços em que os consumos individuais são observáveis pelos prestadores locais. Na melhor das hipóteses, seria compatibilizar a oferta de níveis mínimos de acesso em todo país, em prol do *princípio da coesão nacional*, e atendendo à valorização local das suas atribuições e garantia da sustentabilidade financeira das entidades que as venham preconizar.⁶⁰

Neste âmbito, nada impede que os próprios Municípios, abram um plano concursal para novas candidaturas, com vista a dar respostas sociais, como, a edificação de infantários, estruturas residenciais para idosos, centros de dia, lares residências, centros de atividades ocupacionais e residências autónomas, ou seja, as próprias autarquias locais deveriam ter uma espécie de PROCOOP (Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais), figura já existente no Instituto da Segurança Social, o que lhes conferia mais poder para intervirem no setor social e solidário.

O Governo tem tido um forte empenho na promoção das parcerias com o *Terceiro Setor*, e isto é demonstrado pelos dados do *Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social*, adiantando que as suas medidas representam um aumento de 6,7% da dotação do Orçamento da Segurança Social 2018 para as despesas de cooperação com as IPSS, face ao ano de 2017.⁶¹ No entanto, não é suficiente, é necessário que haja um envolvimento maior dos entes de *poder local* no setor social solidário, daí a necessidade de o Estado (*poder central*) delegar, através de um *contrato administrativo*, nos Municípios (*poder local*) a competência para estes poderem contribuir para o desenvolvimento do *Terceiro Setor*.

⁶⁰ Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, que substitui Lei-Quadro de Transferências e Atribuições e Competências das Autarquias.

⁶¹ Jornal da CNIS, edição de maio de 2018, pp. 7-8.

7- O Contrato Administrativo na delegação de competências

A “*emancipação do direito administrativo*” teve a sua possibilidade mediante a claríssima acentuação da *autoridade* e do *poder público*. No entanto o *contrato administrativo*, distingue-se do *ato administrativo*, pelo que o contrato não deixa de ser um “*acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa*”⁶²

No que concerne à *delegação de competências*, funda-se na celebração de um “*contrato interadministrativo*” (artigo 120.º, n.º1, da LAL), cujo conteúdo alude a matérias como, *recursos humanos, patrimoniais, financeiros, e estudos que fundamentem o contrato*, conforme o artigo 122.º da LAL. Segundo, ALEXANDRA LEITÃO, os *contratos interadministrativos* “*são acordos de vontades entre duas ou mais entidades administrativas, entendidas enquanto pessoas coletivas, de forma pública ou privada, que se integrem na Administração Pública em sentido orgânico*”. Trata-se assim de *acordos de vontades que assumem uma natureza contratual, uma vez que têm uma estrutura consensual, produzindo efeitos juridicamente vinculantes, que resultam da natureza das cláusulas pactuadas pelas partes quando estas tenham um conteúdo obrigacional (ou real)*.

Relativamente à tipologia de *contratos interadministrativos*, temos os contratos em *especial*, os de *cooperação paritária*, e os de *subordinação*.⁶³

Aplicando-se subsidiariamente o CCP e o CPA, no que diz respeito à negociação, celebração e execução destes contratos (artigo 120.º, n.º2, da LAL).⁶⁴

⁶² GONÇALVES, Pedro, “*O Contrato Administrativo, Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo*”, Almedina, 2002, pp. 23-25.

⁶³ Nota: A classificação da tipologia de *contratos interadministrativos*, distingue aqueles que só podem ser celebrados entre entidades administrativas como forma de *cooperação paritária*; e os contratos que estão sujeitos a um sentido lógico de mercado, celebrados entre duas entidades administrativas, mas em que o objeto poderia ser contratualizado igualmente entre um contraente público e um particular. Quanto à distinção entre *contratos interadministrativos, de cooperação, e de subordinação* tem consequências ao nível do respetivo regime jurídico, quer no que diz respeito à sujeição a um procedimento pré-contratual, quer eventualmente à existência (ou não) de cláusulas que prevejam poderes de conformação da relação contratual em favor de uma das partes na relação contratual. Cfr. LEITÃO, Alexandra, in “*Contratação Pública I- 4. Contratos Interadministrativos*”, curso do CEJ, fevereiro de 2017, pp. 60-61.

⁶⁴ CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António, *ob. cit.*, pp.230-233.

Podem ser delegáveis também em *entidades intermunicipais*, estando previstas na lei, sendo a sua publicidade obrigatória (artigo 124.º da LAL).

A LAL tem um capítulo que trata especificamente das *entidades intermunicipais*, referido, no artigo 63.º, que “são entidades intermunicipais as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais”, enquadrando-as no âmbito das Associações de Municípios.

Ainda que a própria lei considere estas *entidades intermunicipais* como Associações de Municípios, a verdade é que um grande número de *competências* e de *atribuições* lhes tem sido conferido, indo muito para além da simples cooperação e coordenação entre Municípios, como é o caso da participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, no âmbito do QREN.⁶⁵

O artigo 128.º da LAL, regula a “*delegação de competências dos municípios*” nas *entidades intermunicipais*, onde se definem as matérias, âmbito e domínios onde esta pode ocorrer. Quanto à duração, vigora durante o mandato do órgão deliberativo do Município, considerado renovado no prazo de 6 meses, após instalado o novo executivo e que não seja denunciado, conforme os n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 129.º da LAL.

7.1- Natureza

Os contratos de *delegação de competências* são *contratos administrativos*, segundo os quais se englobam na imagem dos contratos sobre o exercício de poderes públicos.

Em rigor, a “*delegação de competências*” que aqui temos vindo a discorrer, não se compadece com a figura tradicional da *delegação de competências*, simplesmente porque existe uma dependência de acordo de vontades na relação delegante/delegado, e também porque os poderes de controlo do delegante face ao exercício da competência não estão contemplados. Logo o contrato de delegação trata-se de um mecanismo de *descentralização*, enquanto, que a típica delegação representa um instrumento de *desconcentração* administrativa⁶⁶.

⁶⁵ MARTINS, Licínio Lopes, “O regime das Comunidades Intermunicipais, (...) caso exemplar de degradação da autonomia municipal”, in *RDPR*, n.º 2, 2009, pp. 9 e ss.

⁶⁶ V. Ac. do TC n.º296/2013, segundo o qual, na declaração de voto do conselheiro Pedro Manchete, vigora a ideia, de uma *delegação de atribuições ou de funções*, com o intuito de “uma maior eficácia administrativa, para aproximar os serviços das populações e para reforçar o “*princípio da autonomia local*” no que concerne à participação dos cidadãos locais.

7.2- Objeto

O ato de delegar, ou *delegação* só pode ocorrer relativamente às *competências* delegáveis, que sejam previamente fixadas legalmente (conforme o artigo 124º, n.º2, da LAL), daí que também tenha sido aprovado o DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, estabelecendo o regime de *delegação de competências* nos Municípios e nas *entidades intermunicipais* no ramo das funções sociais, nos quais estão inseridos os domínios *da educação, da saúde, da cultura*, e aquele que mais releva para a nossa questão, o domínio *da segurança social*, crucial para que os Municípios possam fazer protocolos ou acordos sociais com as instituições do *Terceiro Setor*.

Assim, está o legislador incumbido de definir as *competências* que o Estado (*poder central*) pode delegar nos órgãos autárquicos (*poder local*).

7.3- Posição das Partes

Devemos fazer uma distinção *ab initium*, muito importante, pois na *delegação de competências* (a nível contratual) não são atribuídos ao órgão delegante poderes de controlo sobre o exercício de poderes da competência que lhe foi delegada, contrariamente do que sucedia com a figura da *delegação de poderes*.⁶⁷

Celebrado o contrato, o Estado (*poder central*), não tem poder de avocação da competência, de revogação dos atos praticados pelo delegado ou de emitir ordens instrutórias acerca de o modo como é exercida a competência. Estamos perante uma *delegação horizontal*, uma espécie de *top down*, em que o detentor originário da competência não poderá interferir no modo como é exercida depois do contrato ser celebrado.

⁶⁷ A este propósito, para fazer distinção entre os conceitos de “*delegação de competências*” e “*delegação de poderes*”, OLIVEIRA, Fernanda Paula e FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, “*Noções Fundamentais de Direito Administrativo*”, 3ª ed., Almedina, 2013, pp. 82-88.

7.4- Duração

Com o fim de não comprometer a administração dos sucessivos Governos, o legislador prescreveu no artigo 126.º, n.º1, da LAL, que o período de vigência do contrato coincide com a duração do seu mandato, excetuando-se os casos devidamente fundamentados, considerando-se renovado após o empossamento de um novo executivo central (artigo 126.º, n.º2, da LAL).

7.5- Cessação

Os contratos podem *caducar* com o decurso do tempo, mas também podem *cessar por revogação*, na eventualidade de existir um mútuo acordo entre as partes. Pode também *cessar por resolução*, no caso de incumprimento do contrato, ou por razões, segundo as quais impliquem razões relevantes de interesse público, conforme o disposto nos n.ºs 2,4 e 5, do artigo 123.º da LAL. Por último, pode ainda cessar por denúncia, em que no prazo de 6 meses após a tomada de posse do Governo ou dos órgãos das autarquias locais, tal como indica o artigo 126.º, n.º3, da LAL. No entanto os contratos estão salvaguardados, no sentido em que segundo o artigo 123.º, n.º 7, da LAL, a cessação do contrato não pode dar origem a uma quebra ou descontinuidade da prestação do serviço público.

8- Execução dos contratos interadministrativos, em especial, os poderes de conformação da relação contratual dos mesmos.

O artigo 338.º do CCP trata do regime aplicável aos *contratos interadministrativos*, no entanto, a parte relativa ao regime substantivo dos *contratos administrativos*, não se aplica diretamente “*aos contraentes públicos que contratam entre si num plano de igualdade jurídica, segundo uma ótica de harmonização do desempenho das respetivas atribuições*” (artigo 338.º, n.º1, do CCP), o regime substantivo só é aplicável, com as necessárias adaptações, aos “*contratos celebrados entre contraentes públicos pelos quais um deles se submeta ao exercício de poderes de autoridade pelo outro*” (artigo 338.º, n.º2, do CCP).

Do artigo 338.º do CCP podemos retirar algumas conclusões: -Primeira, o legislador partiu do pressuposto de que os *contratos interadministrativos* são, por regra, paritários, sendo a situação inversa uma exceção. - Segunda, celebrar contrato num plano de igualdade jurídica não ilide apenas a existência de poderes de conformação da relação contratual, mas também impede a aplicação (de forma direta) de todos os preceitos do regime substantivo dos contratos administrativos. Deste, modo, a Parte III do Código só seria suscetível de aplicação aos *contratos interadministrativos de subordinação*, ou seja, *àqueles em que uma das partes detém poderes de conformação da relação contratual sobre a outra parte*. No nosso entender, tal como ALEXANDRA LEITÃO, defendemos que não deve ser necessariamente assim. Naturalmente, um *contrato administrativo* de índole absolutamente paritária, afasta, efetivamente, aqueles poderes, mas não está excluída a possibilidade de serem aplicados outros aspetos do regime jurídico do *contrato administrativo* tal como é indicado na Parte III do CCP. Significa isto, que *a associação direta e necessária que o legislador do Código estabelece entre a existência de poderes de conformação da relação contratual e a aplicação do regime geral do contrato administrativo* em nada encontra justificação, a solução referida, pelo legislador, vem gerar uma lacuna, o que deixa o intérprete e o aplicador sem saber qual o regime jurídico dos *contratos administrativos* que se integram no n.º 1 do artigo 338.º e, também relativamente aos que cabem no n.º 2 do mesmo preceito, sem conseguir distinguir quais as “*necessárias adaptações*”. O artigo 338.º do CCP acaba por consagrar uma espécie de bifurcação entre os *contratos interadministrativos que estabelecem formas de cooperação paritária*, e os que estão sujeitos a uma lógica de mercado, sendo estes comuns *contratos administrativos de sujeição*.

Devemos, deste modo, distinguir, dentro do título I da Parte III do Código - que é aplicável aos “*Contratos administrativos em geral*”, aqueles aspetos que, sendo específicos dos *contratos de colaboração subordinada*, não se podem aplicar a *contratos interadministrativos paritários*, daqueles outros, cuja aplicação faz sentido em qualquer tipo de contrato.

O regime jurídico traçado pelo Código para a *invalidade, execução, cumprimento e incumprimento, modificação e extinção* dos contratos são aplicáveis aos *contratos interadministrativos* elencados no artigo 338.º, n.º1, do CCP, com a exceção de determinadas disposições que pressupõem a utilização de poderes de autoridade. Por outro lado, mesmo os *contratos interadministrativos de subordinação* comportam especificidades relativamente aos *contratos administrativos* celebrados entre a Administração e os particulares que, apesar de não impedirem a aplicação de vários aspetos do regime jurídico consagrado no Código, traduzem a autonomia daqueles contratos. Em primeiro lugar, no que concerne aos poderes de conformação da relação contratual, é de salientar que a prossecução de interesses públicos pelas partes nos *contratos interadministrativos* não afasta, por si só, a existência de tais poderes em favor de um dos contraentes, desde logo porque nada obsta a que um desses interesses deva prevalecer sobre o segundo, o que implica que o contraente que prossegue o interesse prevalecente tenha sobre o outro poderes de autoridade. Outra especificidade dos contratos entre entidades administrativas prende-se com a verificação de situações qualificáveis como “*factum principis*”, visto que, sendo as partes públicas, as mesmas, podem no exercício das suas prerrogativas de autoridade extracontratuais, tomar decisões que afetem as condições que estiveram na base do negócio. Mas, ambas as partes podem resolver unilateralmente o contrato, quer o contraente público a quem é imputável a alteração, quer a outra parte, no entanto só o primeiro é que tem obrigação de indemnizar o co-contratante. Nos contratos celebrados entre a Administração e os particulares, só a primeira usufrui *de poderes de autoridade*.

Quanto ao cumprimento do contrato, um contraente público que se recuse a cumprir as obrigações que foram contratualmente assumidas perante outro contraente público está também a desrespeitar os princípios da *cooperação, da solidariedade e da lealdade institucionais*. Mas pode ocorrer, também situações de se verificar uma situação de *impossibilidade subjetiva* de cumprimento do contrato, que determina a extinção do mesmo. Cumpre ainda, no âmbito do cumprimento do contrato, que nos *contratos de cooperação paritária* a exceção de não cumprimento do contrato pode ser invocada por todos os

contraentes, visto que a aplicação da figura não depende de quem são as partes, mas sim da natureza bilateral do contrato, ou seja, *aquele direito pode ser exercido desde que entre as prestações em causa que exista um nexó sinalagmático preencha os requisitos do artigo 428.º, n.º 1, do CC*. No entanto, ambos os contraentes podem travar a sua utilização, resolvendo o contrato de forma fundamentada, a grave existência de prejuízos para o interesse público. Caso exista, um entendimento diverso quanto à adequação do contrato para prosseguir os fins públicos que são comuns às partes, compete aos tribunais dirimir o litígio.⁶⁸

Com esta exposição sobre a execução dos *contratos interadministrativos*, tendo em linha de conta, a sua forma *em especial*, e os seus poderes de conformação da relação contratual, pretendemos de uma forma resumida aludir ao seu regime e forma de cumprimento, pois é através dos *contratos interadministrativos* que o Estado (enquanto *poder central*) vai delegar nos Municípios, os poderes, para que estes representem o Estado (enquanto *poder local*), para posteriormente poderem realizar as finalidades sociais em parceria com as instituições do *Terceiro Setor*.

⁶⁸ LEITÃO, Alexandra, *ob. cit.*, pp. 78 e ss.

9- Caso especial; “delegação legal”

Na *delegação legal* de competências, “*existe assim uma obrigação de meios, das autarquias locais desenvolverem esforços de negociação com vista à obtenção dos acordos de execução, os quais carecem de deliberação favorável dos órgãos competentes de cada uma das autarquias subscritoras*”⁶⁹.

A “*delegação legal*”, está prevista no artigo 132.º da LAL, temos competências que são do órgão executivo colegial dos Municípios, mas que se pretende que sejam exercidas pelas juntas de freguesias, através do órgão executivo da própria junta, sendo necessário para o efeito a celebração de “*acordos de execução*”, segundo os quais devem prever expressamente “*os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes*”, conforme o artigo 131.º, n.º1, da LAL, caso não se consiga chegar a um acordo de vontades, as competências continuarão nas mãos dos Municípios, como podemos constatar no artigo 134.º, n.º2, da LAL.⁷⁰

Assim, diferentemente da delegação contratual propriamente dita (“contratos interadministrativos inominados”), conforme o artigo 120.º da LAL⁷¹, regulados também nos artigos 116.º a 123.º e 131.º do mesmo diploma, têm uma disposição muito especial (artigo 132.º da LAL), dependente de *acordos de execução*, considerando delegadas um conjunto de competências das câmaras municipais nas juntas de freguesia.

⁶⁹ Parecer jurídico n.º 7/ CCDR LVT / 2014.

⁷⁰ Revista, *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 04-Outubro/Dezembro de 2014, AEDRL-Associação de Estudos de Direito Regional e Local, pp. 71-72.

⁷¹ Nota: exclui-se o artigo 136.º da LAL, uma vez que disciplina uma matéria que o artigo 134.º, n.º1, estabelece de forma expressa para os AE, daí que se considere que o artigo 136.º apenas se aplica aos contratos interadministrativos referidos no artigo 120.º da LAL.

10- Acordos de Execução

Acordos de execução (AE), são *contratos interadministrativos* que operacionalizam a *delegação legal* de competências dos Municípios nas juntas de freguesia, permitindo o pleno exercício dessas competências pelas mesmas.

Existe assim uma obrigação de negociação por parte do “delegante” e “delegado”, o legislador impõe um dever de convite por parte das câmaras municipais⁷², tal como o dever de negociação por parte das juntas de freguesia.⁷³

Posto isto, salientamos a fase das negociações, segundo as quais são realizadas previamente à celebração dos *acordos de execução*, sendo que ambas as partes devem proceder aos “*estudos necessários*”, que irão conformar a fundamentação das alternativas acordadas.⁷⁴ A lei deverá prever de forma expressa, *os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes*, para que seja possível o exercício pela parte dos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, das competências para eles transferidas, conforme o preceito do n.º1, do artigo 115.º da LAL.

A razão pela qual tem que haver negociações, deve-se ao plasmado nas alíneas do disposto no n.º3, do artigo 115.º da LAL, ou seja: - a) *O não aumento da despesa pública global*; - b) *O aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais ou pelas entidades intermunicipais*; - c) *Os ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais*; - d) *O cumprimento dos objetivos referidos no artigo 112.º*; - e) *A articulação entre os diversos níveis da administração pública*. Portanto, sempre que não seja possível alcançar o acordo imediato, para que este seja atingido é necessário que se verifique a consonância entre os preceitos anteriormente enunciados, logo é indispensável que os representantes das câmaras municipais e das juntas de freguesia se sentem á mesa das negociações. Assim, os estudos e a preparação das negociações, são cruciais, tomando em linha de conta os princípios gerais,

⁷² Cfr. artigo 33.º, n.º1, alínea l) da LAL; note-se ainda que as assembleias municipais autorizam a celebração dos acordos de execução, conforme o artigo 25.º, n.º1, alínea k), da LAL e também apreciam a sua execução, á luz do artigo 25.º, n.º 2, alínea a) da LAL.

⁷³ V. artigo 16.º, n.º1, alínea i) da LAL.

⁷⁴ Cfr. artigo 115.º, n.º3 da LAL.

nomeadamente o da *igualdade* e o da *não discriminação* patentes no artigo 135.º da LAL. Essencialmente na concretização da *delegação de competências*, e no respeito pelos princípios anteriormente referidos, também patentes nas alíneas *a)* e *b)* do artigo 121.º da LAL, os Municípios consideram, designadamente, critérios relacionados com a caracterização *geográfica, demográfica, económica e social* de todas as freguesias abrangidas pela respetiva circunscrição territorial, sendo certo, que os *acordos de execução* não podem aumentar a despesa pública global, pelo contrário, devem sim representar um equilíbrio orçamental, fruto de boas práticas de gestão ou administração.

No que concerne à questão de os *acordos de execução* nem sempre apresentarem uma configuração uniforme para todas as freguesias, o que levará possivelmente a negociações individuais com cada uma delas, deste modo sem que haja uma violação dos valores da *igualdade e transparência*. Isto é um resultado legal, mais concretamente do preceito nº1, do artigo 135.º da LAL.⁷⁵

Os *acordos de execução*, são de enorme relevância pois, permitem consubstanciar o *princípio da subsidiariedade*, uma vez que no seio das autarquias locais, os Municípios podem por via destes acordos permitir às juntas de freguesia exercer algumas tarefas, as quais, se estenderiam ao *Terceiro Setor*. Por exemplo: - transporte de, idosos, pessoas com deficiência e crianças, - apoio aos postos de saúde locais, lares e centros de dia, - fornecimento de bens alimentares, entre outras tarefas de menor encargo. Estes acordos para além de demonstrarem uma maior proximidade local com os cidadãos, poderão, revelar-se ainda de maior importância para determinadas freguesias rurais, sobretudo as que mais distam dos centros urbanos. Conseguindo-se desse modo uma maior dignificação das populações locais, proporcionando-lhes assim uma melhor qualidade de vida.

Salienta-se ainda o exarado no artigo 133.º da LAL, o qual estabelece a possibilidade de existir *delegação* em relação a algumas das *competências* previstas neste artigo e no disposto n.º2 do artigo 134.º, advertindo-se que até à entrada em vigor do “*acordo de execução*” as competências delegáveis continuam na alçada das câmaras municipais, não estando prevista qualquer sanção para a sua não celebração.

Tecendo ainda algumas considerações acerca dos *acordos de execução*. É intenção do legislador a *delegação*, mas a lei não é imperativa, logo, não existem sanções.

⁷⁵ Revista, *Questões Atuais de Direito Local*, nº 04-Outubro/Dezembro de 2014, AEDRL-Associação de Estudos de Direito Regional e Local, pp. 72-74.

De acordo com o artigo 120.º, n.º 1, da LAL, os *acordos de execução* que devam ser considerados *contratos administrativos*, mantêm-se em vigor até ao final do mandato da assembleia municipal, considerando-se renovados após instalação de nova assembleia, salvo se esta não autorizar a sua prorrogação, denunciando-o no prazo de 6 meses após a sua tomada de posse. O contrato pode ainda cessar por denúncia dos outorgantes (artigos 136.º e 129.º da LAL).

No que respeita ao conteúdo dos AE, o contrato de *delegação* deve prever de forma expressa as fontes de financiamento e de recursos (artigo 115.º, n.º2, *ex vi* 133.º, n.º2, sendo certo que nada obsta que haja mobilidade nos recursos humanos, nada diz o artigo 122.º, n.º3, da LAL, desde que se respeite o *princípio da autonomia da vontade das partes*.

Atendendo às dificuldades de aplicação da Lei 75/2013, devemos aplicar uma certa metodologia em que se privilegie a solução pontual face à generalização, de modo a agilizar os acordos, daí a proposta do quadro da tabela seguinte, iremos assim proceder à apresentação do modo como em nosso entender se deve processar a realização/concretização dos referidos acordos.

Tabela – Procedimentos a adotar para a realização/concretização de *Acordos de Execução*;

1.º Passo	Convite informal	Opcional
2.º Passo	Convite formal	Solicitar: - O enquadramento do tema na agenda; - A designação de hora e local da sua realização.
3.º Passo	Negociação	- Negociação do acordo entre as entidades envolvidas, previstas no artigo 132º, n.º1, da LAL, - Aprovação das negociações alcançadas, pelos órgãos deliberativos do município e da freguesia (artigos 33.º, n.º1, alínea <i>m</i>), e 25.º, n.º1, alínea <i>k</i>) da LAL)
4.º Passo	Conteúdo do AE	- Previsão das fontes de financiamento e modos de afetação de recursos (artigo 115.º, n.º2, <i>ex vi</i> artigo 133.º, n.º2, da LAL)

11- A importância dos princípios fundamentais: da autonomia local, da descentralização administrativa, da subsidiariedade, e da aproximação dos serviços às populações, na relação Poder Local e Terceiro Setor

Os princípios *da autonomia local, da descentralização administrativa, da subsidiariedade*, e o *da aproximação dos serviços às populações*, são imprescindíveis para fundamentar a “*delegação de competências*” do Governo aos Municípios, para que estes possam realizar acordos e promover o *Terceiro Setor*, daí que tenhamos que tecer algumas considerações acerca de cada um destes princípios.

11.1- Princípio da autonomia local

Falar deste princípio, remete-nos para o preceito constitucional do artigo 242.º, n.º2, da CRP, segundo o qual, podemos extrair a expressão “autonomia local”.⁷⁶ Esta expressão está conectada com os conceitos de “*descentralização*” e “*liberdades locais*”, e como tal entendemos utilizar a expressão “*autonomia local*” invés de “*democracia local*”, como defendia o legislador europeu que aprovou a Carta Europeia. Isto deve-se a dois motivos, o primeiro porque a expressão “*autonomia das autarquias locais*” trata-se de um “*pleonasm*”, o segundo motivo, por ter sido consagrado no nosso ordenamento jurídico, logo à data da entrada em vigor da Carta Europeia de Autonomia Local, de 1985, que conforme a Resolução da AR nº 28/90, foi ratificada sem reservas pelo nosso Estado em 1990.

⁷⁶ Devemos também ter em consideração, os artigos 6.º, nº1, e 288.º, alínea *n*), dos quais se extrai expressão “autonomia das autarquias locais”, bem como a expressão “poder local”, o qual se encontra consignado na Parte III, na epígrafe do seu Título VIII, bem como ao longo de algumas alíneas dos artigos 164.º e 165.º da CRP, note-se porém que segundo A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, nem todas as alíneas dos artigos 164.º e 165.º da CRP no que diz respeito à expressão “poder local”, sendo esta reservada para os casos relativos à eleição e estatuto dos titulares dos órgãos (artigo 164.º) e para a participação das organizações de moradores no exercício do poder local (artigo 165.º).

Não é por acaso que a matéria da autonomia local, está constitucionalmente consagrada em sede dos “Princípios Fundamentais” (elencado no artigo 6.º da CRP), no entanto, não há uma definição unânime de *princípio da autonomia local*, na doutrina. O *princípio da autonomia local*, consagra alguns direitos, tais como, a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e fazerem gestão, sempre nos termos da lei, sob sua própria responsabilidade e no interesse das suas populações, retratar assuntos públicos, ou seja, estamos perante o seu *domínio reservado*, como se depreende da Carta Europeia de Autonomia Local⁷⁷.

Consagra também o direito de os cidadãos participarem e contribuírem na definição de políticas públicas da nação, que interfiram com os seus interesses, bem como partilharem com o Estado decisões de interesse comum. Tendo o direito, de que sempre que haja possibilidade, fazer a regulamentação de planos nacionais de modo a adaptá-los às realidades locais⁷⁸.

Depois de percorridas algumas considerações acerca *do princípio da autonomia das autarquias locais*, ou só simplesmente *princípio da autonomia local*⁷⁹, leva-nos a concluir que se trata de um princípio jurídico de extrema relevância para fundamentar a posição de que as autarquias locais gozam de uma certa autonomia em diversas matérias, as quais terão também plena capacidade para poderem contratualizar com *organizações sociais locais*, de modo a garantirem uma solidariedade social mais justa e equitativa pra as suas populações locais.

⁷⁷ Cfr. Artigo 3.º, n.º1, da Carta Europeia de Autonomia Local

⁷⁸ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob. cit.*, pp.417-418, e a título de exemplo, V. Lei nº 31/2014, de 31 de Maio (Lei de Bases Gerais da política pública de solos, de ordenamento de território e de urbanismo), e DL nº 380/99, de 22/09 (Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial)

⁷⁹ Ainda, segundo a PL de 11/2017, “O reforço da autonomia local prevê não só a descentralização de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, mas também a possibilidade de se proceder à redistribuição de competências entre a administração autárquica, fortalecendo o papel das autarquias locais”

11.2- Princípio da descentralização administrativa

Consagrado constitucionalmente no artigo 237.º da CRP, o *princípio da descentralização administrativa*, assume a sua realização através da *transferência de competências* do *poder central* para o *poder local*, este princípio não tem como fundamento principal a *delegação de competências*, no entanto parece-nos importante dar-lhe destaque, a fim de fundamentar que deve ser entregue às autarquias locais as *competências* em matéria de solidariedade social.

Isto implica, que ocorra a “*descentralização*”, com vista a assegurar os valores da coesão nacional, solidariedade entre regiões, promoção da *eficácia* e *eficiência* da gestão pública, garantias fundamentais para os cidadãos locais.

Este princípio transmite a ideia de “*devolução de atribuições*”, assim o Estado deve transferir as atribuições, e são as autarquias locais que compreendem melhor as suas necessidades, ou seja, por exemplo um determinado Município pode carecer de um centro de cuidados paliativos e outro Município já pode carecer de um lar para pessoas com deficiência, assim esta matéria revela um enorme interesse local e para as suas populações em concreto. É possível, para tal, encontrar fundamento no artigo 267.º da CRP, este determina que a *Administração Pública* deve apresentar uma forma estruturada com tendência para a desburocratização, e a *aproximar os serviços das populações, assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva* (artigo 267.º, n.º1, da CRP), sendo que aqui a lei fundamental, para esse efeito, deve estabelecer formas adequadas, de *descentralização e desconcentração administrativas*, sem que se obste a *necessária eficácia e unidade de ação e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes* (artigo 267.º, n.º 2, da CRP)⁸⁰.

⁸⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*o princípio da descentralização administrativa*” in Organização Administrativa: Novos Atores; Novos Modelos; Coord.: GOMES, Carla Amado/NEVES, Ana Fernanda/SERRÃO, Tiago, Vol. I, AAFDL Editora, 2018, pp. 153-154.

11.3- Princípio da subsidiariedade

O *Princípio da subsidiariedade*, consagrado no artigo 6.º, n.º1, da CRP, foi introduzido no nosso ordenamento jurídico, na consequência da revisão constitucional de 1997, segundo o qual, deve ser interpretado no *sentido de maior proximidade dos cidadãos no âmbito da separação vertical dos poderes*, questões que podem ser resolvidas pelas autarquias locais ou pelos governos das regiões autónomas, não devem ficar entregues ao *poder central*.

É de salientar, conforme GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, de que este princípio pressupõe que a administração local tem competência geral e plena de desempenhar todas as tarefas de incidência da sua zona, que legalmente, não sejam atribuídas a outros titulares da administração.⁸¹

Defendemos que o *princípio da subsidiariedade* possivelmente neste contexto em específico, se poderia enquadrar dentro das suas variantes, como *princípio da proximidade local*, pelas razões do que foi supra referido, no que concerne ao “*sentido de maior proximidade dos cidadãos*” e com o cuidado de acrescentar a palavra “*local*” à frente de *proximidade*, para que, este princípio não se confunda com os princípios *da proximidade* e *o da maior proximidade* do âmbito jus privatístico internacional.⁸²

Segundo MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, este princípio postula que a *transferência de atribuições e competências* se efetue para a autarquia local melhor colocada para as prosseguir, tendo em conta *a amplitude*, *a natureza da tarefa*, e *as exigências de eficácia e de economia*.⁸³

A área social é uma matéria que pode perfeitamente estar sobre a alçada do *poder local*, ou seja, no que concerne ao desenvolvimento do *Terceiro Setor*, nada obsta que os Municípios possam praticamente negociar ou fazer diretamente acordos com as Misericórdias e IPSS consoante as necessidades dos seus cidadãos, o que revela claramente

⁸¹ GOMES CANOTILHO, J.J, e MOREIRA, Vital, *ob. cit.*, p. 887.

⁸² No que reporta à distinção do *princípio da subsidiariedade* distingue-se dos princípios de direito internacional privado, quanto ao *princípio da proximidade*, DOLINGER, Jacob, “*Direito Internacional Privado-Princípio da Proximidade e o Futuro da Humanidade*”, Aula Inaugural pronunciada em 24 de outubro de 2002 na Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, pp. 139-146. Relativamente ao *princípio da maior proximidade*, FERRER CORREIA, A., “*Lições de Direito Internacional Privado I*”, Almedina, 2014, pp. 355-362.

⁸³ CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *ob. cit.*, p.13.

uma maior proximidade com a população local, para além de implicar um maior dinamismo entre as relações interadministrativas, também os contratos de parceria social irão responder mais cautelosamente pelos diferentes ramos de carência (alimentar, saúde, educação, acompanhamento de pessoas com deficiência, lares para idosos, infantários, entre outros), de que aquela localidade mais necessita, quer a nível de contratualização de pessoal técnico competente, quer a nível de promoção de concursos públicos com vista à adjudicação de obras para a construção de infraestruturas sociais.

11.4- Princípio da aproximação dos serviços às populações

O *princípio da aproximação dos serviços às populações*, vem determinar que a *Administração Pública* apresente uma estrutura de modo que os seus serviços se situem geograficamente o mais próximo dos seus cidadãos. Este princípio poderá ser concretizado de várias formas, segundo o exemplo dado por FERNANDA PAULA OLIVEIRA, por força deste princípio, devem ser promovidas soluções de *informatização* e de *desmaterialização da atuação administrativa* (a nomeada administração eletrónica) que tem como uma das suas finalidades, nos termos do artigo 14.º, n.º1 do CPA, promover a proximidade com os interessados, e também pela continuidade dos serviços prestados. Ainda esta autora, menciona que este princípio aponta para a integração dos serviços nas pessoas coletivas públicas de menor âmbito territorial, daí que seja favorável ao *princípio da descentralização*.⁸⁴

Este princípio vem destacar ainda mais a importância de quão próximas as instituições do *Terceiro Setor* devem estar perante as suas populações e nada melhor para criar esse elo de ligação do que as próprias autarquias locais.

⁸⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula, *ob. cit.*, p. 164.

12- Contratos administrativos na delegação de competências nos ramos da saúde, educação, e social, e eventuais externalidades que podem por si ser produzidos.

Para uma melhor *eficiência* e qualidade na gestão pública, nada melhor que tecer algumas considerações relativas aos contratos que visam a *descentralização*, nas áreas da *educação, saúde e setor social*, e quais as consequências das escolhas de determinadas políticas públicas que advém desses contratos no panorama nacional e local tendo em vista as suas finalidades sociais.⁸⁵

⁸⁵ PROPOSTA DE LEI N.º 62/XIII, PL de 11/2017, Presidência do Conselho de Ministros, “*Apresentada como base da reforma do Estado a fim de torná-lo mais inteligente, mais moderno e logo mais forte, o Programa do XXI Governo Constitucional erigiu como pedra angular a transformação do modelo de funcionamento do Estado, começando pelas estruturas que constituem a sua base, isto é, as autarquias locais, reforçando e aprofundando a autonomia local, apostando no incremento da legitimação das autarquias locais e abrindo portas à desejada transferência de competências da administração direta e indireta do Estado para órgãos mais próximos das pessoas, dando, assim, concretização aos princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública, plasmados no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição*” ... “*Prevê reforçar as competências das autarquias locais, bem como das suas estruturas associativas, as entidades intermunicipais, numa lógica de descentralização e subsidiariedade, tendo, assim, em conta o melhor interesse dos cidadãos e das empresas que procuram da parte da administração pública uma resposta ágil e adequada.*” Com este excerto, da PL de 11/2017, podemos depreender que o advento se vê mais favorável “*à desejada transferência de competências*”, no entanto, no que concerne às matérias sociais ou do *Terceiro Setor*, a nossa posição é pela “*delegação de competências*”, na atual conjuntura socioeconómica, achamos que as autarquias locais ainda não estão todas preparadas para que lhes seja transferida a plenitude de poderes por via legal desta matéria.

12.1- Contratos de “descentralização” no ramo da saúde

No ramo da saúde, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), vê como positiva a criação dos conselhos municipais de saúde, que terão como função fazer a ponte com o Serviço Nacional de Saúde, o que já representa um enorme avanço para a sociedade. No entanto, também neste setor é necessário clarificar quais os valores que serão atribuídos anualmente para a manutenção dos imóveis e para suportar o apoio logístico, e esta questão deve passar pela comparticipação financeira do *poder central*, mas também ao nível dos equipamentos, uma vez que existem componentes tecnológicas que tem de ser da incumbência do ministério da saúde a providenciar.

Segundo a Proposta de Lei n.º 62/XIII, o preceito do seu artigo 33.º respetivo à saúde, prescreve no seu n.º1, que aos órgãos *das entidades intermunicipais* compete definir a rede de *unidades de cuidados de saúde primários* e de *unidades continuadas* de âmbito intermunicipal, sendo ainda que a estas compete igualmente emitir pareceres sobre estas matérias, bem como designar um representante nos órgãos de gestão das unidades locais de saúde, na sua área de influencia (conforme o artigo 33.º, n.º2 e as suas respetivas alíneas *a*) e *b*)). Este artigo confere bastante poder aos Municípios na sua ligação ao ramo da saúde, assim sendo, é bastante importante para o *Terceiro Setor*, mais propriamente as Misericórdias e IPSS que estejam conectadas com a área da saúde, estabelecerem acordos, protocolos, com o *poder local* a fim de servir melhor as populações locais e as suas necessidades.

O Decreto-Lei n.º 239/2015 de 14 de outubro, a *Lei de Bases da Saúde*, aprovada pela Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, com a alteração pela Lei n.º 27/2002, de 8 de novembro, veio determinar, na sua Base XIII, que o sistema de saúde assenta nos cuidados de saúde primários, que devem permanecer próximo das comunidades. Através do Decreto -Lei n.º 28/2008, de 22 de fevereiro⁸⁶, foram criados os Agrupamentos dos Centros de Saúde (ACES) e foi estabelecido o seu regime de organização e funcionamento. Nos termos do decreto, os ACES assumem a natureza de serviços de saúde com *autonomia administrativa*, que integram um ou diversos centros de saúde, tendo por objetivo garantir a prestação de cuidados de saúde primários à população de determinada área geográfica. Os ACES

⁸⁶ Alterado pelos decretos -lei n.º 81/2009, de 2 de abril, e n.º102/2009, de 11 de maio, n.º248/2009, de 22 de setembro, n.º 253/2012, de 27 de novembro, e n.º137/2013, de 7 de outubro.

compreendem várias unidades funcionais, entre as quais a *Unidade de Cuidados na Comunidade* (UCC), este serviço presta cuidados de saúde e apoio psicológico e social de âmbito domiciliário e comunitário, em especial às pessoas mais vulneráveis, em situação de maior risco ou dependência física e funcional ou doença que requeira acompanhamento próximo, e atua ainda na educação para a saúde, na integração em redes de apoio à família e na implementação de unidades móveis de intervenção. De acordo com o referido Decreto-Lei, para fins de saúde comunitária e de apoio domiciliário, são abrangidas por cada centro de saúde as pessoas residentes na respetiva área geográfica. Os Municípios afirmam a necessidade de as funções e competências no âmbito dos cuidados na comunidade se situarem num nível mais próximo dos cidadãos. Reconhecendo que a gestão de proximidade pode potenciar ganhos de *eficiência* e *eficácia* com a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações através de respostas adaptadas às especificidades locais, de modo a permitir que as UCC possam ser criadas pelos Municípios, desde que salvaguardados os objetivos do ACES e as regras relativas à respetiva execução. Isto vai acompanhar o *princípio da descentralização administrativa*, subjacente à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁸⁷, diploma que estabelece o regime de *delegação de competências* nos Municípios e nas *entidades intermunicipais* no domínio de funções sociais, e também o regime jurídico de *transferência de competências* do Estado para as autarquias locais, permitindo uma maior participação dos cidadãos na gestão dos sistemas locais de cuidados de saúde primários.

Finalmente, considerando-se indispensável definir uma estrutura que permita que as recomendações, orientações e normas técnicas, elaboradas no âmbito da Estratégia Nacional para a Qualidade na Saúde, encontrem o eco adequado nas instituições do *Serviço Nacional de Saúde* (SNS) e se propaguem em rede, contínua e permanente, a todos os profissionais na sua prática clínica diária, é criada nos ACES, através do Decreto-Lei n.º 28/2008, de 22 de fevereiro, com as devidas alterações, a *Comissão de Qualidade e Segurança do Doente* com a colaboração da ANMP.

⁸⁷ Alterada pelas leis n.º 25/2015, de 30 de março, e n.º 69/2015, de 16 de julho, e ao DL n.º 30/2015 de 12 de fevereiro.

12.2- Contratos de “descentralização” no ramo da educação

Até ao momento a maioria das autarquias locais, mais propriamente as câmaras municipais detinham apenas competências a nível do pré-escolar e do 1.º ciclo, como a propriedade das infraestruturas das escolas, a tutela do pessoal não docente e a responsabilidade pela *Ação Social Escolar*, como, refeições, pequenas e grandes obras nos estabelecimentos, segurança e até a contratação de serviços como a água e eletricidade.

Vão ser integralmente entregues aos municípios, abrangendo agora todos os ciclos do ensino básico e do secundário. É o que prevê a proposta do governo para a *descentralização de competências* na área da Educação, documento que o governo entregou à ANMP.

De acordo com o projeto legislativo, que prevê a implementação destas medidas a partir do ano letivo de 2018/2019, apenas a tutela dos professores e de parte das escolas - algumas escolas agrárias mas sobretudo as secundárias atualmente pertencentes á Parque Escolar - ficam fora da lista de recursos físicos e humanos a entregar às autarquias. Isto, apesar de o diploma pouco adiantar sobre o modelo e os montantes desta enorme operação de *descentralização*.

Já há autarquias com grande parte das *competências* que o governo quer generalizar. O primeiro grupo são cerca de uma centena, câmaras municipais que em 2009 assinaram contratos de *delegação de competências* com o Ministério da Educação. O segundo grupo diz respeito a um conjunto de 14 concelhos que, em 2015, integraram um *projeto-piloto*⁸⁸ do anterior governo, assinando *contratos interadministrativos* com a Educação.

Em termos de modelo o *projeto de lei* do governo assemelha-se claramente mais com os contratos de 2009 do que com os de 2015. Desde logo por deixar a tutela dos professores fora da equação. O anterior governo chegou a tentar dar às câmaras municipais competências em matéria de recrutamento de professores e de gestão dos quadros das escolas, mas a medida não foi vista com bons modos pela classe de professores. Outro aspeto que os *projetos-piloto* lançados pelo anterior governo contemplavam era o envolvimento dos municípios na definição de parte dos currículos. Uma ideia que não é contemplada neste

⁸⁸ O DL 30/2015, publicado em fevereiro em Diário da República, estabelece o regime "de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais". O diploma visa a delegação de competências, através de "*contratos interadministrativos*", na educação, saúde, segurança social e cultura.

decreto governamental, o qual, ainda assim, exige que sejam os Municípios, com o envolvimento dos conselhos municipais de educação, a definir as políticas de combate ao abandono e insucesso escolar.⁸⁹

No preceito do artigo 31.º da Proposta de Lei n.º 62/XIII, cuja epígrafe elenca “*Educação, ensino e formação profissional*”, explicita de forma clara que é da competência das *entidades intermunicipais* o planeamento da rede de transporte escolar (artigo 31.º, n.º1), bem como o planeamento da oferta educativa a nível supranacional de acordo com os critérios dos departamentos governamentais com competências nas áreas educativas e de formação profissional (artigo 31.º, n.º2), isto revela a proximidade na prestação de serviços do Municípios aos seus cidadãos, cabendo-lhes também atribuir passes de transporte sociais, gratuitos ou tendencialmente gratuitos consoante a necessidade dos beneficiários (exemplo de medida de política social).

Ainda no âmbito da *política social* e de *solidariedade*, para os Municípios passa também a ação social escolar. Fora da *descentralização de competências* para as autarquias, fica a distribuição de manuais escolares gratuitos, que se mantém na esfera do Ministério da Educação, embora também seja da competência dos Municípios decidirem também se pretendem intervir no financiamento dos manuais escolares, e neste aspeto também não deveríamos ter dois mundos, uns em que se financie os manuais e noutros não, por uma questão de *igualdade e coesão nacional*, este aspeto não deveria tratar-se de um critério discricionário.

⁸⁹ Lei-Quadro da Descentralização Projeto Decreto-Lei Sectorial Educação (versão de 17/05/2017).

12.3- Contratos de “descentralização” no ramo social

O Decreto-Lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro, estabelece o regime de *delegação de competências* nos Municípios e *entidades intermunicipais* no domínio de funções sociais, bem como o regime jurídico da *transferência de competências* do Estado para as autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, regulamenta a celebração dos *contratos interadministrativos de delegação de competências* e remete para ato legislativo a identificação das competências que são delegáveis nas autarquias locais, o que se faz através do presente Decreto-Lei.

Atendendo ao Decreto-Lei n.º 30/2015, verificamos que vem concretizar também alguns aspetos do processo de *descentralização* como a *garantia de melhoria da qualidade do serviço público*, a *avaliação e monitorização dos projetos-piloto* e a *afetação dos recursos necessários e suficientes na prestação do serviço público prestado pela entidade pública local*.

Este processo abre portas à *descentralização* de forma *progressiva e sustentada*, assente em *dados de monitorização e acompanhamento fidedignos e rigorosos*, podendo os *modelos contratuais ser adequados no decurso do processo e mediante os resultados da sua evolução*.

Observando o artigo 10.º, do Decreto-Lei n.º 30/2015, o qual tem como epígrafe “*Segurança Social*”, resulta que, no seu n.º1, os órgãos das *entidades intermunicipais* podem, em articulação com as Plataformas Supraconcelhias da Rede Social (PSRS), fazer propostas, tais como, - propor a instalação de Unidades da Rede Local de Intervenção Social, tendo em conta as necessidades das populações e as realidades locais, (alínea *a*), do n.º1, do artigo 10.º, do DL 30/2015), - propor os territórios a serem abrangidos por Contratos Locais de Desenvolvimento Social, nos termos definidos em portaria do membro do Governo responsável pela área da segurança social, (alínea *b*), do n.º2, do artigo 10.º, do mesmo diploma supra referido). Quanto ao n.º3, do artigo 10.º do referido Decreto-Lei, reporta para a “*ação social*”, e neste domínio, em articulação com os Conselhos Locais de Ação Social (CLAS), pode ser contratualizada com os órgãos dos Municípios a *delegação* das seguintes *competências*: - a) Participar na execução do serviço contratualizado no âmbito do Serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social referente à implementação da Rede Local de Inserção Social (RLIS), nos termos definidos em portaria do membro do Governo responsável pela área da segurança social; e - b) Participação na execução do Programa de

Contratos Locais de Desenvolvimento Social, nos termos definidos em portaria do membro do Governo responsável pela área da segurança social.⁹⁰

Historicamente, a *ação social*, não estava expressamente prevista no Decreto-Lei n.º 100/84 como atribuição municipal, mas deveria considerar-se incluída no artigo 2.º da cláusula geral deste diploma. Assim já faziam parte das *competências* a transferir aos Municípios, o asseguramento da gestão de equipamentos e realizar investimentos na construção de infantários, lares e centros para idosos e deficientes, a competência de participação, em cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em projetos e programas de ação social, nomeadamente no *combate à pobreza e exclusão social*.⁹¹

Quanto à Proposta de Lei n.º 62/XIII, devemos ter em consideração o preceito do artigo 32º, segundo o qual, corresponde à matéria de *ação social*, se atendermos ao seu n.º1, refere que *é da competência dos órgãos das entidades intermunicipais participar na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio, exercendo as competências das Plataformas Supraconcelhias e assegurando a representação das entidades que as integram*. Já no que concerne ao artigo 32.º, n.º2, da Proposta de Lei, este indica-nos que compete também aos órgãos das *entidades intermunicipais a elaboração de Cartas Sociais Supramunicipais para identificação de prioridades e respostas sociais a nível intermunicipal*.

Estas *competências* abrem caminho para que as autarquias locais se autonomizem cada vez mais no ramo da política social e conseqüentemente ocorra uma evolução no processo de *descentralização*.

⁹⁰ Artigo 10.º, n.º1, e n.º3, do DL 30/2015, de 12 de fevereiro.

⁹¹ CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., *ob. cit.*, p.44.

12.4- Considerações gerais dos contratos de descentralização, efeitos e externalidades que poderão produzir

A *descentralização* representa um processo evolutivo da organização do Estado, que visa o aumento da *eficiência* e *eficácia* da gestão dos recursos e prestação de serviços públicos pelas entidades locais, mediante a proximidade na avaliação e na decisão atendendo às especificidades locais, logo os *contratos administrativos* representam um instrumento fundamental para este processo.

Há autores de economia e finanças públicas, que relevam *três ordens de objetivos do Estado*, ou seja, 1 - a *eficiência* do sistema económico; 2 - a *equidade* do sistema social e 3 - a *estabilidade* macroeconómica. Assim estamos perante os “3E”, os quais *não são estanques entre si*. A título de exemplo, se houver investimento público em infraestruturas como lares sociais, em caso de eventual recessão económica, pode servir os “3E”, beneficiando as regiões menos desenvolvidas (o segundo E), prestando melhores serviços às populações, com custos mais reduzidos devido à sua índole social (o primeiro “E”), atuando como uma política de estabilização (o terceiro E), corrigindo o desemprego, na medida em que será necessário integrar nas diversas instituições de solidariedade social, quadros como equipas de saúde (enfermeiros, médicos, terapeutas), auxiliares ou assistentes operacionais, psicólogos, assistentes e educadores sociais, gestores, juristas, entre outros, o que revela uma externalidade positiva em matéria de desenvolvimento económico-social.⁹²

Uma organização administrativa mais *descentralizada* potencia ganhos de *eficiência* e *eficácia* com a aproximação das decisões aos problemas, a promoção da coesão territorial e a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações através de respostas adaptadas às especificidades locais, a racionalização dos recursos disponíveis e a responsabilização política mais imediata e eficaz. Veja-se por exemplo as regiões do interior do país, estas beneficiam imenso da evolução do processo de *descentralização*, conferindo mais autonomia às autarquias locais, isto revela uma externalidade bastante positiva, uma vez que o combate à *desertificação* e despovoamento das localidades da zona interior são realmente alarmantes, é necessário urgentemente dar respostas por via de uma escolha mais seletiva no domínio das políticas públicas, na qual poderão passar por implementar medidas

⁹² CADILHE, Miguel, “*O Sobrepeso do Estado em Portugal (uma proposta de reforma conceitual e administrativa)*”, Fubu editores, 2005, p. 23.

cada vez mais descentralizadoras, em que os seus Municípios possam responder melhor às necessidades sociais e conseqüentemente resultar o acréscimo do seu *Terceiro Setor*, espelho de uma política de cuidado e solidária com as poluções locais.

Ao invés, a *centralização* administrativa pode acarretar algumas desvantagens que podem resultar na *degradação e perda de informação ao longo da cadeia de decisão, da inviabilização da otimização face às preferências locais e à maior e melhor qualidade da informação existente, gerando processos de tomada de decisão mais longos e ineficientes e aumentando o custo de gestão devido à necessidade de uma estrutura mais complexa.*

A *descentralização* administrativa, aponta caminhos para um novo processo de *transferência de competências* da administração central para os Municípios e as *entidades intermunicipais*, com o respetivo envelope financeiro mas sem aumento da despesa pública, em domínios como a educação, os serviços locais de saúde, os contratos de desenvolvimento e a inclusão social e cultura, no entanto como ainda estamos em fase de processo de evolução no que concerne à *descentralização*, neste momento é necessário que os sucessivos governos canalizem esforços orçamentais, para que se realizem mais *contratos interadministrativos* por via da *delegação de competências*, enquanto existirem assimetrias regionais acentuadas como existem no nosso país, bem como as diferenças do modo de gestão entre as diversas autarquias locais, pois há Municípios económico-financeiramente mais estáveis que outros, parece-nos uma medida radical, neste momento, *transferir* toda a competência e responsabilidade para os Municípios uma vez que ainda existem desigualdades entre os mesmos. Futuramente como é ambicionado politico-legislativamente, e quando estiverem reunidas as condições necessárias, poderemos pensar em concretizar a *transferência de competências*, mas que carecerá de muita análise e atenção, a fim de serem evitados certos abusos de poder, como por exemplo, neste caso concreto que temos vindo a prescrever relativo à contratualização do Estado (na veste do *poder local*) com o *Terceiro Setor*, não vamos desejar que só se realizem maioritariamente projetos sociais com determinados intervenientes com ligações ao partido político em exercício de funções executivas naquele Município, representaria uma asfixia democrática e promoveria a criação de mais *clientelismo* e bastiões políticos, daí que se deva previamente fazer uma chamada de atenção para que tal não ocorra.

A concretização deste *processo descentralizador* deve-se à publicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, incluindo o enquadramento legal para a *descentralização de competências*, prevendo e

regulamentando dois mecanismos jurídicos de descentralização do Estado nos Municípios e *entidades intermunicipais*. A publicação deste regime das autarquias locais constitui um passo significativo no enquadramento e regulamentação da *descentralização de competências* nas *entidades locais, autarquias locais e entidades intermunicipais*, em prol de uma melhor e mais eficiente organização dos serviços públicos, numa lógica de proximidade, efetivando o *princípio da subsidiariedade*, com as populações e os seus problemas.

A *descentralização* teve concretização no universo da administração local com a *transferência e delegação de competências* das câmaras municipais para as freguesias ao abrigo da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro. O incremento de *competências* próprias das freguesias previsto naquelas leis e a *delegação legal* pelos *contratos de execução*⁹³ celebrados no 1.º semestre de 2014 trouxeram um reforço de *competências* de recursos financeiros e humanos para as freguesias, os quais previamente pertenciam aos Municípios.

O estatuto das *entidades intermunicipais* (comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, prevê também um reforço destas *entidades intermunicipais*, as quais surgem como um nível adicional de governo ao qual podem ser alocadas *atribuições e competências*, quer pelo Estado, quer pelos Municípios.

A *descentralização*, em particular, passa por implementar, nas áreas sociais, de forma progressiva e faseada, através de projetos-piloto, por contratualização com Municípios com características territoriais e sociodemográficas diversas, ficando o eventual alargamento aos demais Municípios dependente da avaliação dos resultados dos *projetos-piloto* que tenham sido implementados.

⁹³ A *delegação legal*, está prevista no artigo 132.º da LAL, e também em dependência de *acordos de execução* (regulados nos artigos 132.º a 135.º da LAL). Se atendermos ao artigo 132.º, temos competências que são do órgão executivo colegial dos municípios, mas que se pretende que sejam exercidas pelas freguesias, através do órgão executivo da própria junta, sendo necessário para o efeito a celebração de “acordos de execução”, segundo os quais devem prever expressamente “os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes”, conforme o artigo 131.º, n.º1, da LAL, caso não se consiga chegar a um acordo de vontades, as competências continuarão nas mãos dos municípios, como podemos constatar no artigo 134.º, n.º2, da LAL, in Revista, *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 04-Outubro/Dezembro de 2014, AEDRL-Associação de Estudos de Direito Regional e Local, pp. 71-72; note-se porém que para fazer acordos com o Terceiro Setor devem ser as Câmaras Municipais a negociar, logo, esta matéria de contratos, não será abrangida pelos “acordos de execução”, a não ser que se trate por exemplo de uma pequena questão de prestação de serviços sociais, que esteja ao alcance das juntas freguesias.

A execução da *descentralização* deve obedecer a um conjunto de princípios e requisitos comuns, tais como *o não aumento da despesa pública global, o incremento da eficiência e da eficácia da gestão dos recursos pelos Municípios ou entidades intermunicipais, a promoção da coesão territorial e a adoção de procedimentos inovadores e diferenciados de gestão*, permitindo assim que se otimize os serviços prestados ao nível local, fatores fundamentais para que as autarquias locais gozem de mais autonomia e liberdade para desenvolverem o *Terceiro Setor* local.⁹⁴

⁹⁴ Com base na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e no DL n.º 30/2015 de 12 de fevereiro, que estabelece o regime *de delegação de competências* nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais.

13- A transparência nas práticas contratuais entre Estado e Terceiro Setor e a sua regulação pós-contratual

A corrupção e o tráfico de influência são uma realidade lamentável intrínseca em determinada classe política, tanto a nível nacional, como a nível local, são suscetíveis de serem praticadas nos vários setores do poder, onde estejam implicados negócios que envolvam contratualização onde imperam valores pecuniários avultados.

Deste modo, pretendemos apresentar uma possível solução, para que seja cumprido *o princípio da transparência*, na realização contratual entre o Estado, ainda que *delegado no poder local* tal como temos vindo a defender, e o *Terceiro Setor*. Assim, cabe-nos ainda também defender, que surja uma autoridade independente, uma espécie de terceiro imparcial que possa dar uma resposta mais eficaz, no que diz respeito ao controlo e grau de transparência nos efeitos pós-contratuais.

13.1- Princípios Fundamentais em geral nos contratos públicos

Ainda que as leis nacionais e comunitárias sejam bastante extensas, os princípios jurídicos adotados em cada um desses sistemas vão ser sempre uma fonte de direito fundamental no âmbito da contratação pública.

Os princípios fundamentais da contratação pública, são princípios estruturantes, que têm uma determinada função ou posição qualificada nos diversos procedimentos contratuais, sendo certo que são cruciais para que haja justiça na relação contratual entre as partes.

Sendo assim os princípios elementares *da transparência, da igualdade e da concorrência*, são “*especialmente aplicáveis*” à contratação pública.⁹⁵ Do mesmo modo que os princípios da *imparcialidade, proporcionalidade, publicidade e da boa-fé*, são essenciais na fase da tramitação do procedimento pré-contratual.

⁹⁵ Cfr. Artigo 4.º, n.º1, do CCP, bem como no artigo 2.º da Diretiva 18/2004 e do artigo 10.º da Diretiva 17/2004.

Estes princípios são gerais, e como tal, não são suficientes para resolver todas as questões problemáticas levantadas pela contratualização, no entanto constituem um guia ou *iter* que tutelam valores e interesses fundamentais, e são tão essenciais para a estruturação e funcionalização dos procedimentos contratuais.⁹⁶

Estes são os princípios gerais sobre as quais se devem pautar as negociações realizadas entre o Estado e o *Terceiro Setor*, a fim de obter um resultado mais equilibrado e justo entre as partes.

13.2- Autoridade Administrativa Independente (AAI) a sua implicância na relação negocial entre Estado e o Terceiro Setor

Nos dias de hoje, sem que se confunda com o *Estado liberal* de outrora (séc. XIX), onde reinava o imperativo “*laissez-faire, laissez-passer*”, eis que surge na sociedade contemporânea a ideia de *Estado-Regulador*, do qual emergiram diversas entidades reguladoras com o propósito de evitar erros do passado e com vista a controlar o sistema de funcionamento da economia de mercado.⁹⁷

No entanto para o caso concreto da contratualização entre Estado e *Terceiro Setor*, coaduna-se melhor, uma ideia de cunho francês, de *Autoridade Administrativa Independente* (AAI), do que, propriamente uma ideia de cunho norte americana, de *Autoridade Reguladora Independente* (ARI)⁹⁸, uma vez que estamos a destacar direitos sociais ou de solidariedade social e não de direitos económico-financeiros.

Originariamente em França, em finais dos anos 70 e inícios dos anos 80, surgiram as primeiras *autoridades reguladoras independentes*, compreendidas num sentido mais amplo como “*Autoridades Administrativas Independentes*” (AAI), integrando outras entidades

⁹⁶ ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário, e ESTEVES DE OLIVEIRA, Rodrigo, “*Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*”, Almedina, 2011, pp 168 e 178-179; nota, ver também as páginas subsequentes da *ob. cit.*, a propósito de uma melhor compreensão de outros princípios e respetivas ramificações, relevantes no ramo da contratualização pública.

⁹⁷ CALVÃO DA SILVA, João Nuno, “*Mercado e Estado, Serviços de Interesse Económico Geral*”, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Comunitárias na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006, pp. 77 e ss.

⁹⁸ Para melhor compreensão dos conceitos de regulação, ver, cfr. MOREIRA, Vital, “*Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*”, Almedina, Coimbra, 1997, pp. 43 e ss.

públicas independentes, no entanto, com outras funções que não apenas especificamente na regulação económica.⁹⁹ Daí que também se integrem na defesa de certos direitos fundamentais, como por exemplo a proteção de dados pessoais informáticos, audiovisuais, entre outros.¹⁰⁰

Isto justifica a nossa posição, na medida em que defendermos a criação de uma autoridade que regule e fiscalize os efeitos pós-contratuais que advém do acordo celebrado entre o Estado e determinada organização do *Terceiro Setor*, embora parte deste trabalho já seja feito pelo Instituto da Segurança Social, I.P (ISS), não nos parece que este seja suficiente para responder a todas as especificidades técnico-jurídicas e burocráticas que implica esta matéria contratual. Veja-se por exemplo o caso polémico da “Raríssimas”, trata-se de uma instituição sem fins lucrativos, que tem como finalidade de apoiar os cidadãos portadores de doenças menos comuns e todos aqueles que com eles se correlacionem, esta instituição, para além de outros, tem o apoio institucional do SNS, ISS e do INR, no entanto quantias elevadas de uma parte desses fundos públicos dos quais a instituição beneficiava não foram devidamente aplicados, razão pela qual gerou uma enorme controvérsia na sociedade civil, abalando a imagem do *setor social*, uma vez que cada vez mais os cidadãos interrogam-se para que fins será utilizado os dinheiros destinados à solidariedade social? Cada vez mais é imprescindível a criação de uma entidade que tenha competência para acompanhar as vicissitudes e efeitos que resultem após a celebração do contrato, sendo que ao Estado (representado na veste de *poder local*) compete contratualizar, negociar ou acordar, com determinada organização do *Terceiro Setor*, após a celebração do contrato os efeitos posteriormente produzidos serão fiscalizados por uma AAI.

⁹⁹ MOREIRA, Vital, e MAÇÃS, Fernanda, “*Autoridades Reguladoras Independentes, Estudo e Projecto de Lei-Quadro*”, CEDIPRE, Direito Público e Regulação, Coimbra Editora, 2003, pp. 22 e ss.

¹⁰⁰ A título de exemplo, o Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 (*RGPD*), no que às IPSS diz respeito, são os terceiros (utentes, familiares ou outros) e dos trabalhadores. Dentro destes, este regulamento considera ainda categorias especiais de dados, designados anteriormente como *dados sensíveis*, são aqueles que revelam a origem racial ou étnica, opinião política, convicções filosóficas ou religiosas, filiação sindical, dados genéticos, dados biométricos, dados relativos à saúde, vida e orientação sexual, entre outros. Para este caso a regra geral é a proibição de tratamento, segundo o artigo 9.º, n.º1 do RGPD. Caso haja violação destas informações por parte das instituições do Terceiro Setor, as coimas por incumprimento são bastante avultadas, pois podem ascender a € 20.000.000 ou a 4% da faturação anual, conforme o artigo 83.º do RGPD. A este propósito, ver FAZENDEIRO, Ana, in *Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados*, 2ª ed., Almedina, 2018, no que corresponde aos *dados pessoais*, ver, p.63, quanto à questão das *coimas*, ver, pp. 11-18. Também no que concerne a dados pessoais especiais (dados sensíveis), ver MAGALHÃES, Filipa Matias, e PEREIRA, Maria Leitão, in “*Regulamento Geral da Proteção de Dados, manual prático*”, 2ª ed. Revista e ampliada, Vida Económica, 2018, pp. 58-61.

Quanto às *características das AAI*, que devem estar subjacentes, para assim apurarmos se estamos perante uma delas, são: *1-Objeto*, as AAI visam dois domínios fundamentais, o primeiro domínio trata-se de assegurar a regulação de setores sensíveis ou estratégicos, segundo qual, se deverá desenvolver num ambiente económico livre e de concorrência. Relativamente ao segundo domínio, proteger os direitos dos administrados, com especial relevo nos direitos à *transparência, informação, contra o risco dos atos burocráticos e arbitrários da Administração Pública*.

2- *Natureza Administrativa*, alguns autores, alegam que estamos a caminhar para um “*quarto poder*” (a par dos poderes: *executivo, judicial e legislativo*), ou seja, estamos perante o “*poder administrativo*”, com função essencialmente de garantia, no entanto o consenso que tem vindo a ganhar relevância é de que as AAI são de *natureza administrativa*, é visível nas funções que desempenham, salientando *duas características* que as distinguem da Administração tradicional que conhecemos, que são a *Independência* e a *Neutralidade*.

13.2.1- Os poderes de autoridade das AAI

Em geral, as AAI gozam de poderes de natureza distinta, variando consoante o objeto e atividade que praticam. As AAI devem permanecer informadas sobre o ramo de atividade que desenvolvem, para que possam por em prática um modo de agir preventivo. Gozam também de poderes de investigação, e de inspeção, tendo assim um acesso aos locais de forma privilegiada, podendo mais facilmente, inquirir funcionários e agentes, ter acesso a documentos, exigir a obtenção de dados sem o peso excessivo da limitação que esse ato implica.

Por norma, as AAI dispõem também de *poderes consultivos*, e através deles, podem emitir pareceres (em matéria da sua especialidade), sendo estes facultativos ou obrigatórios, podendo ser vinculativos ou não. Mas também releva o poder recomendativo, este poder geralmente consubstancia-se na emissão de recomendações em espécie de convites feitos ao Governo ou à Administração, para que seja adotado um determinado tipo de comportamento, como por exemplo, a reforma, modificação de um regulamento, ou até mesmo uma proposta ao Parlamento de uma modificação legislativa.

Para além destes poderes que foram acabados de mencionar, podem advir posteriormente outro tipo de poderes com maior força, tais como, elaborar regulamentos,

tomada de decisões individuais, emissão de injunções, acionar processos judiciais, aplicação de sanções e resolução de litígios em primeira linha no âmbito da sua especialidade.¹⁰¹

Estes poderes, conferem um forte peso à *Autoridade Administrativa Independente*, que venha a ser criada para garantir que os efeitos dos acordos ou das negociações efetuadas, entre a entidade estadual (preconizada pelo *poder local*) e um determinado ente que sirva o setor social, possam ambos ver os seus interesses garantidos, de uma forma imparcial e independente.

13.2.2- Formas de controlo sobre as AAI

As AAI, não estão desprovidas de total forma de controlo, não gozam de uma independência plena ou absoluta para discricionariamente extravasarem as suas competências.

Desde logo encontram um dos seus limites no *controlo jurisdicional* dos seus atos, nos termos reais da *judicial review* no âmbito da atividade administrativa, com base no *princípio do estado de direito*. Deste modo, as autoridades públicas têm que respeitar o direito e a lei, ficando de fora do *controlo jurisdicional* os seus atos, uma vez que estas gozam de “discricionabilidade técnica”.¹⁰²

Assim poderá competir aos TAF e às suas instâncias superiores, parte do controlo às AAI, mas no que concerne a movimentações de dinheiros a competência deve ser da tutela jurisdicional do Tribunal de Contas, tendo em consideração que as AAI são em parte financiadas pelo Orçamento de Estado.

¹⁰¹ MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda, *ob. cit.*, pp. 33-36.

¹⁰² Nota: O pedido de decisão prejudicial é aplicável quando um tribunal administrativo de círculo se depara com uma nova questão de direito que levanta sérias dificuldades e pode ser levantado novamente noutras situações. Nestes casos, a decisão do Supremo Tribunal Administrativo é vinculativa, mas apenas para a decisão final sobre o caso em que é proferida. Ao admitir recursos para revisão de terceiro nível e encaminhamentos para uma decisão, o Supremo Tribunal Administrativo exerce uma margem considerável de licença discricionária. No Supremo Tribunal Administrativo e nos serviços administrativos centrais tribunais, as decisões são sempre tomadas por mais que juízes, daí resultarem os acórdãos. Nos tribunais administrativos de círculo, as decisões são proferidas por um único juiz, regra geral. Mas painéis de três juízes ouvem casos de maior valor económico ou relativos a assuntos imateriais interesses. Cfr. CORREIA, Sérvulo, “*Direito do Contencioso Administrativo*”, Vol. I, Lisboa: Lex, 2005, pp. 695-708.

As *comissões parlamentares da AR* também podem ser uma boa forma de controlo às AAI, ao inquirir os seus representantes com o intuito de pedir esclarecimentos sobre os seus relatórios anuais ou relatórios de atividades.

Uma questão fundamental reporta-se a uma eventual ameaça de extinção das AAI. Mas neste caso quando falamos do setor social, estão em causa *direitos fundamentais*, ou seja preceitos jurídico-constitucionais de tal forma protegidos, que o Estado não poderá suprimir este tipo de AAI, sem que transfira as competências dos atos delas para outras autoridades, departamentos ou serviços do Estado. Cabe assim ao legislador criar e extinguir as AAI (com a ressalva do que foi anteriormente dito). O legislador determina a amplitude e conteúdo dos poderes que lhes são conferidos, indicando os interesses a prosseguir. Nesta relação entre AAI/Legislador, existe um espaço amplo de discricionariedade que o próprio legislador confere à AAI, e esta revela uma enorme tecnicidade que pode entrar em colisão com a defesa dos *direitos fundamentais*.¹⁰³

Portanto, este exemplo de formas de controlo sobre a AAI, revela que continuamos a ter uma espécie de “*checks and balances*”, um sistema de pesos e contra pesos de poder, em que uns poderes anulam os outros sem que se perturbe a finalidade das funções de cada um dos poderes estaduais.¹⁰⁴

Assim nada obsta que os efeitos posteriores resultantes dos acordos do Estado com o *Terceiro Setor* sejam regularizados e controlados por uma AAI, ou seja, o Estado (*poder central*) por intermédio da “*delegação de competências*” confere às autarquias locais (*poder local*) as *competências* para que estas possam negociar, acordar e contratualizar com o *Terceiro Setor*, e em seguida uma autoridade imparcial e independente, fiscaliza e regula os resultados posteriores que advieram de tais ajustes. Estamos perante um mecanismo, que trará mais confiança aos cidadãos, e com isso beneficia o setor de solidariedade social, bem como de uma forma direta ou indireta, toda a sociedade em geral.

¹⁰³ MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda, *ob. cit.*, pp. 36-39.

¹⁰⁴ GOMES CANOTILHO, J.J., “*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*”, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 70.

Conclusão

Expostas as investigações, análises e reflexões desenvolvidas no âmbito da presente dissertação torna-se evidente a premente necessidade e utilidade de *delegação de competências* do *poder central* no *poder local*, em específico, as matérias do setor social.

Pelo que chegados aqui, importa tecer as considerações finais.

Debater um assunto ainda que polémico, mas também de enorme impacto para a conjuntura jurídico-política e socioeconómica do país, revela-se não só de grande responsabilidade quão importante, na medida em que, os procedimentos a adotar e os fins a atingir têm sido deveras fustigados pelas instâncias administrativas de caráter público e pelas suas congéneres de âmbito particular.

Preocupados com a forma como tem sido conduzidos os assuntos em debate, que em nosso entender carecem de aperfeiçoamento e linhas orientadoras, de forma a conduzir a aplicação das receitas estaduais destinadas ao setor social, e que permitam a significativa melhoria da distribuição dos fundos sociais de forma a beneficiar os verdadeiros destinatários - populações locais - somos impelidos a apresentar propostas que visem não só o equilíbrio financeiro mas também a contenção de despesas no setor público, o que se pode alcançar através:

- Da *descentralização administrativa*;
- Da preferência pela contratualização com o *poder local* permitida pela *delegação de competências* do Estado, nos Municípios que por sua vez podem “*delegar*” nas juntas de freguesia através dos AE;

No âmbito da “*descentralização*” e para que se concretize a “*delegação de competências*” é necessário aplicar os “*contratos interadministrativos*”, os quais, permitem que o *Poder Central* “*subdelegue*” no *Poder Local*, as competências para posteriormente negociar e desenvolver o *Terceiro Setor*, no qual se incluem as áreas como a *saúde, educação e ação social*. Parece-nos de igual modo importante referir que no âmbito das autarquias locais (câmaras municipais e juntas de freguesia) pode, verificar-se a contratualização entre estas entidades através da “*delegação legal*”, (artigo 132.º da LAL), se cumpridos os requisitos dos *acordos de execução* (artigos 132.º a 135.º da LAL), e consequentemente

serem cedidas *competências* para realização de tarefas de cariz social. Por exemplo, estas podem em conjunto, com as entidades do *Terceiro Setor* (IPSS, Misericórdias, entre outras):

- combater socialmente o abandono de idosos, ou outras situações de exclusão social, implementando políticas de carater social e de proximidade, possibilitando dentro das suas capacidades financeiras, acesso a apoios monetários e de mão-de-obra para a causa social.

Em Portugal, estas matérias têm sido bastante debatidas e escrutinadas pelo ramo da sociologia e pelas demais ciências sociais e humanas. No entanto, sob o ponto de vista jurídico-legislativo, estão como que esquecidas, ainda que sejam sobejamente conhecidas as suas lacunas jurídicas, as quais não nos é possível desconsiderar, no âmbito do presente trabalho, pois, são elas uma das motivações da investigação desenvolvida.

Portanto, da investigação desenvolvida resulta a premente necessidade da formalização contratual com base em regulamentação previamente positivada através de normas, a edificar ou alterar no âmbito das parcerias entre Estado¹⁰⁵ e *Terceiro Setor*, em moldes diferentes dos que são usualmente utilizados. Obrigando-se assim, um maior rigor na sua práxis, a qual deve ser perfilada por uma fiscalização assertiva e proactiva, a realizar por *Autoridade Administrativa Independente*, com a finalidade de regular e/ou inspecionar os acordos firmados entre as partes, e ainda os resultados alcançados, de forma a combater a ideia de maximização de lucro que advém dos interesses particulares instalados, do mesmo modo que se garante a realização de políticas de carater social e/ou de *Estado-Providência*, procurando encontrar um ponto de equilíbrio e abrindo portas para a criação de uma nova via de parcerias, ou seja, as parcerias entre Estado e *Terceiro Setor*, que melhor sirvam os interesses das populações.

“O que destrói o ser humano é a política sem princípios a, sabedoria sem caráter, negócios sem moral, ciência sem humanidade e oração sem caridade!” (Mahatma Gandhi).

Cabe a cada um de nós o poder-dever de contribuir da melhor forma, ainda que utopicamente, em assentar uma pedra na construção de uma sociedade mais Justa e Humana!

¹⁰⁵ Na nossa singela opinião, a figura do Estado deve ser representada pelo Poder Local – Municípios -, sobretudo por questões de proximidade com os cidadãos.

BIBLIOGRAFIA

AROSO DE ALMEIDA, Mário, “*Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*”, Almedina, 2012;

BALEIRAS, Rui Nuno “*Território e desenvolvimento económico: falhas institucionais*”, Publicação Ocasional nº3/2014, Conselho das Finanças Públicas. Dezembro de 2014;

CADILHE, Miguel, “*O Sobre peso do Estado em Portugal (uma proposta de reforma conceitual e administrativa)*”, Fubu editores, 2005;

CAETANO, Marcello, “*Manual de Direito Administrativo*”, Tomo I, 10ª ed, Coimbra Editora, Lisboa, 1973;

CALVÃO DA SILVA, João Nuno “*Mercado e Estado, Serviços de Interesse Económico Geral*”, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Comunitárias na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006;

CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António “*Direito das Autarquias Locais*”, 2ª ed. Coimbra Editora, 2013;

CASALTA NABAIS, José “*A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*”, Almedina, 2007;

CASTANHEIRA NEVES, Maria José L., “*Governo e Administração Local*”, Coimbra Editora, 2004;

CORREIA, Sérvulo, “*Direito do Contencioso Administrativo*”, I, Lisboa: Lex, 2005;

DÁ MESQUITA, Paulo, “*A Tutela das Misericórdias e o âmbito das jurisdições Eclesiástica e do Estado*”, Coimbra Editora, in JULGAR - N.º 23 – 2014;

DOLINGER, Jacob “*Direito Internacional Privado-Princípio da Proximidade e o Futuro da Humanidade*”, Aula Inaugural pronunciada em 24 de outubro de 2002 na Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense;

ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário, e ESTEVES DE OLIVEIRA, Rodrigo, “*Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*”, com a colaboração de Miguel Neiva de Oliveira, Almedina, 2011;

FAZENDEIRO, Ana, in “*Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados*”, 2ª ed., Almedina, 2018;

FERREIRA, Sílvia, “*As (re)construções estratégicas da ideia de uma economia social*” in *Le Monde Diplomatique – edição portuguesa*, 2009; disponível em <https://ces.uc.pt>

FERREIRA, Sílvia, “*O perfil de emprego do empresário social em Portugal.*” VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra: CES. 2004;

FERRER CORREIA, A., “*Lições de Direito Internacional Privado I*”, Almedina, Coimbra, 2014;

FONSECA, Isabel, “*Transferência (contratualizada) de Atribuições e competências a favor das freguesias: possibilidades de ganhos e perdas?*”, in DREL, nº 21, 2013;

FRANCO, Raquel Campos, “*O sector não lucrativo numa perspetiva comparada*”. Universidade Católica Portuguesa/ Johns Hopkins University, 2005;

FREITAS DO AMARAL, Diogo, “*Curso de Direito Administrativo*”, Vol. I, 4ª ed., Almedina, Coimbra, 2016;

GOMES CANOTILHO, J.J., “*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*”, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2003;

GOMES CANOTILHO, J.J., e MOREIRA, Vital, “*Constituição da República Portuguesa*”, anotada, 3ªed., Coimbra Editora, 1993,

GONÇALVES, Pedro, “*Entidades Privadas com Poderes Públicos, o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*”, Almedina, Coimbra, 2005;

GONÇALVES, Pedro, “*O Contrato Administrativo, Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo*”, Almedina, Coimbra, 2002;

LEITÃO, Alexandra, “*Contratação Pública I- 4. Contratos Interadministrativos*”, Curso do Centro de Estudos Judiciários, fevereiro de 2017;

GUERRA, Paula, e SANTOS, Mónica, “*Relações entre o Estado e a Sociedade: uma diacronia pelo terceiro setor em Portugal*”, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Setembro de 2013;

MACHADO, Jónatas E. M. “*Direito da União Europeia*”, Coimbra Editora, 2010;

MAGALHÃES, Filipa Matias, e PEREIRA, Maria Leitão, in “*Regulamento Geral da Proteção de Dados, manual prático*”, 2ª ed. Revista e ampliada, Vida Económica, 2018;

MARTINS, Licínio Lopes, “*As Instituições Particulares de Solidariedade Social*”, Almedina, Coimbra, 2009;

MARTINS, Licínio Lopes, “*O regime das Comunidades Intermunicipais, (...) caso exemplar de degradação da autonomia municipal*”, in RDPR, n.º 2, 2009;

MARTINS, Licínio Lopes, e mais autores, sob a coordenação de J. AUGUSTO FELÍCIO in “Gestão de Organizações e Empreendedorismo na Economia Social”, CAJIL, 2017;

MOREIRA, Vital, “*Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*”, Almedina, Coimbra, 1997;

MOREIRA, Vital, e MAÇÃS, Fernanda, “*Autoridades Reguladoras Independentes, Estudo e Projecto de Lei-Quadro*”, in CEDIPRE, Direito Público e Regulação, Coimbra Editora, 2003;

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “*o princípio da descentralização administrativa*” in *Organização Administrativa: Novos Atores; Novos Modelos*; Coordenadores: GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda, e SERRÃO, Tiago; Vol. I, AAFDL Editora, 2018;

OLIVEIRA, Fernanda Paula, e FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, “*Noções Fundamentais de Direito Administrativo*”, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2013;

PERISTA, Heloísa, “*Social enterprises in Portugal – The case of CECI’s – Cooperatives for rehabilitation of people with disabilities*”. Lisboa: CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social. Comunicação apresentada na Conferência Internacional em Trento - The Social Enterprise. 2001;

QUEIRÓ, Afonso, “*Estudos de Direito Administrativo, I*,” Coimbra, 1968;

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues, “*Descentralização*”, in DJAP, vol. III, Lisboa, 1990;

QUINTÃO, Carlota, “*Terceiro Setor - elementos para referenciação teórica e conceptual.*” V Congresso Português de Sociologia. *Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Ação*. Braga: Associação Portuguesa de Sociologia. 2004;

REBELO DE SOUSA, Marcelo, e SALGADO DE MATOS, André, “*Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios fundamentais*” Tomo I, 3ª ed, D. Quixote, 2008;

SILVA MARQUES, José, “*O Direito de Associação e as Associações de Fiéis na Igreja à luz do Vaticano II e do Novo Código de Direito Canónico*”, Braga, Separata da revista *Theologica*, vol. XIX, fasc. III-IV, 1986;

SOARES, Rogério, “*Administração Pública*”, in *Pólis*, I, col. 136;

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, “*Lições de Direito Administrativo*”, 3ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014;

VIEIRA, Tracey, “*Os Papéis das Organizações do Terceiro Setor na resposta aos Problemas Sociais*”, Dissertação de Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 2015;