



Ana Sofia Aleixo da Costa

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais



CONDEIXA MUNICÍPIO

Coimbra, abril de 2025



Ana Sofia Aleixo da Costa

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

Relatório de estágio submetido ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de **Mestre em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial**, realizado sob a orientação da Professora Dra. Sónia Carla Cura Rito e supervisão de Dra. Rosa Maria Pereira Martins.

Coimbra, abril de 2025

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Declaro ser a autora deste relatório de estágio, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido a outra Instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas e que tenho consciência de que o plágio constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação do relatório de estágio.

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

PENSAMENTO

Eis me aqui...

Cheguei ao final deste tempo...

AGRADECIMENTOS

Para a concretização deste trabalho e durante todo o trajeto contei com a ajuda de diversas pessoas que foram fundamentais, sem as quais teria sido impossível realizá-lo, e que contribuíram para a minha formação enquanto pessoa e enquanto profissional.

Em primeiro lugar, agradeço à minha família: ao meu filho, ao meu marido, aos meus pais e irmãos, por todo o esforço, dedicação, apoio e confiança demonstrada durante este percurso.

A toda a Divisão Financeira e de Aprovisionamento da Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova, em particular aos elementos do Departamento da Contabilidade, por toda a ajuda prestada e por toda a simpatia com que me acolheram.

Ao Dr. Nuno Moita, Presidente da Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova, pela oportunidade de poder efetuar ali o meu estágio.

À minha supervisora, Dra. Rosa Martins, pela forma como se disponibilizou para me ajudar e por ter partilhado comigo toda a sua experiência e conhecimentos.

Por fim, gostaria de agradecer à minha orientadora, a Professora Dra. Sónia Rito, pela sua inteira disponibilidade e orientação na elaboração deste relatório.

O meu muito obrigada.

RESUMO

A partir dos anos 90, as imensas alterações fizeram-se sentir na Contabilidade Pública em Portugal, reforma que encetou pela aprovação da Lei das Bases da Contabilidade Pública, pelo Regime da Administração Financeira do Estado, pelo desenvolvimento do Plano Oficial de Contabilidade Pública e planos sectoriais, revogados em 2015, para passar a ser usado o novo sistema de normalização contabilístico, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas. A Lei de Enquadramento Orçamental foi outro dos pilares relevantes na reforma das contas públicas, pois veio definir um conjunto de regras para a organização, apresentação, aprovação, execução, fiscalização e controlo do Orçamento de Estado. A nova Lei de Enquadramento Orçamental abre caminho a uma nova forma de definir e executar a política macroeconómica e de prestar contas. O impulsionamento do modelo informático de gestão orçamental com a obtenção da informação em tempo real, permitindo a efetiva implementação do novo referencial contabilístico nas Autarquias Locais. A Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. No entanto, como decorre do n.º 1 do mesmo artigo 4.º, em conjugação com o n.º 1 do artigo 44.º, ambos da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, a transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos são concretizadas através de diplomas legais de âmbito setorial os quais estabelecem disposições transitórias adequadas à gestão do procedimento de transferência em causa. Esta dissertação tem como objetivo compreender qual a melhor forma de análise de todos os elementos/documentos e mapas relacionados com a receita e despesa para o preenchimento dos Fundos de Financiamento de Descentralização (FDD) e quais as consequências ao seu incumprimento.

Palavras-chave: Condeixa-a-Nova, Câmara Municipal, Contabilidade, Transferências, SNC-AP, Contabilidade Pública, Contabilidade Orçamental, Autarquias Locais

Abstract

From the 90s onwards, the immense changes were felt in Public Accounting in Portugal, a reform that began with the approval of the Law on the Bases of Public Accounting, the State Financial Administration Regime, the development of the Official Public Accounting Plan and sectoral plans, revoked in 2015, to start using the new accounting standardization system, the Accounting Standardization System for Public Administrations. The Budgetary Framework Law was another of the relevant pillars in the reform of public accounts, as it defined a set of rules for the organization, presentation, approval, execution, supervision and control of the State Budget. The new Budgetary Framework Law paves the way for a new way of defining and implementing macroeconomic policy and accountability.

The promotion of the IT model of budget management with the acquisition of information in real time, allowing the effective implementation of the new accounting framework in Local Authorities. The Framework Law on the transfer of competences to local authorities and intermunicipal entities, approved by Law No. 50/2018, of 16 August. However, as is apparent from paragraph 1 of the same article 4, in conjunction with paragraph 1 of article 44, both of Law no. 50/2018, of 16 August, the transfer of the new competences, the identification of their nature and the way in which the respective resources are allocated are carried out through sectoral legal diplomas which establish transitional provisions appropriate to the management of the transfer procedure in question. This dissertation aims to understand the best way to analyze all the elements/documents and maps related to revenue and expenditure for the fulfillment of the Decentralization Financing Funds (FDD) and what are the consequences of their non-compliance.

Keywords: Condeixa-a-Nova, City Council, Accounting, Transfers, SNC-AP, Public Accounting, Budget Accounting, Local Authorities.

ÍNDICE GERAL

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 1 |
| 1 APRESENTAÇÃO DA ENTIDADE ACOLHEDORA: MUNICÍPIO DE CONDEIXA-A-NOVA | 3 |
| 1.1 História, Organização e Funcionamento..... | 3 |
| 1.2 Reporte Orçamental: - Orçamento, Execução da Receita e da Despesa..... | 9 |
| 2 ENQUADRAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS DE COMPETÊNCIAS NA AUTARQUIA LOCAL | 16 |
| 2.1 Transferência de Competências para os Municípios | 18 |
| 3 ATIVIDADES REALIZADAS DURANTE O ESTÁGIO..... | 48 |
| 3.1 A Secção de Contabilidade: – Caracterização e enquadramento na estrutura organizacional..... | 48 |
| 3.2 Acidentes de Trabalho | 57 |
| 3.3 Eletricidade (da Escola Amarela e da Escola Fernando Namora) | 58 |
| 3.4 Gás | 58 |
| 3.5 Águas | 59 |
| 3.6 Vencimentos | 59 |
| 3.6.1 Remuneração: - Pagamento dos vencimentos | 60 |
| 3.6.2 Retenções de Vencimentos..... | 60 |
| 3.6.3 Encargos da Própria entidade | 61 |
| 3.7 Verificação na Contabilidade de Custos..... | 61 |
| CONCLUSÃO..... | 62 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 64 |
| ANEXOS..... | 65 |

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

CE – Carta Educativa

CNC – Comissão de Normalização Contabilística

CMC – Município de Condeixa-a-Nova

CME – Conselho Municipal de Educação

DR – Demonstração dos Resultados

DGO – Direção-Geral do Orçamento

ECE – Entidade Contabilística Estado

EPR – Entidades Públicas Reclassificadas

GOP – Grandes Opções do Plano

IASB – *International Accounting Standards Board*

IFRS – *International Financial Reporting Standards*

IPSAS – *International Public Sector Accounting Standards*

IVA – Imposto sobre o valor acrescentado

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

NCP – Norma de Contabilidade Pública

NCRF – Norma Contabilística e de Relato Financeiro

OCC – Ordem dos Contabilistas Certificados

OE – Orçamento do Estado

OP – Ordem de Pagamento

OT – Operações de Tesouraria

PFM – *Public Finance Management*

POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública

PPI – Plano Plurianual de Investimento

RAFE – Regime da Administração Financeira do Estado

RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais

RAP – Reposição Abatida no Pagamento

RNAP – Reposição Não Abatida no Pagamento

SNC – Sistema de Normalização Contabilística

SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Pública

INTRODUÇÃO

A realização de um estágio no âmbito da componente não letiva do Mestrado em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial permite estar em contacto com a área de estudo e em simultâneo aplicar a aprendizagem teórica em prática. Para além disso, o estágio permite a interação com pessoas detidas de conhecimentos e experiências, o que pode ajudar ao estudante a ganhar uma visão e perspetiva profissional perante o que vai encontrar no seu futuro ou no seu meio do trabalho.

Este relatório diz respeito ao estágio realizado na área da contabilidade do Município de Condeixa-a-Nova, mais especificamente na Divisão Financeira e de Aproveitamento. No decorrer do estágio foram realizadas diversas atividades relacionadas com o processo de informação financeira, nomeadamente com a aplicação do SNC-AP (Sistema de Normalização Contabilística – Administrações Públicas). Durante o estágio, houve oportunidade de acompanhar factos patrimoniais associados à temática da transferência de competências, sendo que no caso da Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova, ocorreu nas áreas da Educação, da Ação Social e mais recentemente na área da Saúde.

Por ser um tema atual e oportuno, foi opção desenvolver a temática da transferência de competências do poder central para os municípios, focando aspetos legais, contabilísticos e financeiros. Pretendeu-se perceber qual o seu impacto na estrutura de uma autarquia local, a qual passa assumir as responsabilidades e poderes do Governo Central, sendo confrontada com o aumento das exigências locais que a levam a recorrer a instrumentos e indicadores sobre forma de responder às mesmas.

A transferência de competências para os municípios é um processo importante que visa a descentralização de poderes e a melhoria da qualidade de vida das populações locais. Transferir para os municípios competências em diversos domínios como por exemplo, Educação, Ação Social e Saúde, permite que as autarquias locais tenham maior autonomia para gerir os recursos e serviços públicos, adaptando-os às necessidades específicas de cada comunidade. No entanto, é importante que a transferência de competências seja acompanhada de uma transferência de recursos financeiros e humanos, para que possam desempenhar adequadamente as suas novas funções. Estas mudanças

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

são indispensáveis pois fazem com que se tenha uma maior eficiência nos procedimentos contabilísticos de forma a espelhar na contabilidade toda a receita transferida para as autarquias e as despesas assim como os ativos fixos que passam a ser propriedade da autarquia.

Poder acompanhar todo este procedimento acabou por ser uma experiência enriquecedora e permitiu melhor compreender o papel das autarquias.

1 APRESENTAÇÃO DA ENTIDADE ACOLHEDORA: MUNICÍPIO DE CONDEIXA-A-NOVA

1.1 História, Organização e Funcionamento

A povoação de Condeixa tem origem, segundo Augusto dos Santos Conceição – autor local –, no êxodo de Conímbriga por alturas da Reconquista, concretamente “depois da reconquista do território de Coimbra por Afonso II das Astúrias (ano de 878)”. O nome desta terra aparecerá quatro séculos depois, segundo Augusto dos Santos Conceição, em agosto de 1219.

Povoado pequeno inserido na região de Coimbra, Condeixa-a-Nova, “no ano de 1514 – é elevada a julgado”, pois já contava com “mais de 20 vizinhos”, ou seja, entre 80 e 100 habitantes. É também neste ano de 1514 que recebe pelo rei D. Manuel I a sua carta de foral. Condeixa continuou, porém, integrada no termo de Coimbra e sob tutela desta cidade, lutando pela sua autonomia ao longo dos séculos XVII e XVIII, mas apenas a alcançando no século XIX.

Atravessada pela estrada de Lisboa, também conhecida como Estrada Real, este eixo viário deu um enorme contributo para o desenvolvimento económico e infraestrutural de Condeixa, onde foram construídos durante a Época Moderna “bons edifícios solarengos”, num “subtil ambiente de atração e de beleza que envolve o lugar”.

A terceira invasão francesa atingiu fortemente Condeixa e alguns dos seus palácios foram severamente afetados, num rasto de destruição quase global. Num dos seus edifícios, que constituiu inicialmente o Paço dos Figueiredos de Condeixa, também designado por Palácio dos Condes de Portalegre, encontra-se atualmente sediado o Município de Condeixa-a-Nova, o qual foi a entidade acolhedora do estágio.

Presentemente, com uma população de cerca de 17.000 habitantes, Condeixa-a-Nova caracteriza-se por uma realidade física e sociocultural peculiar onde confluem e se harmonizam dimensões muito distintas.

A Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova é o órgão autárquico deste concelho e tem por missão definir e executar políticas tendo em vista a defesa dos interesses e satisfação das

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

necessidades da população local, que visa aproximar a tomada de decisões dos cidadãos e melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, cabe-lhe promover o desenvolvimento do município em todas as áreas da vida, como a saúde, a educação, a ação social e habitação, o ambiente e saneamento básico, o ordenamento do território e urbanismo, os transportes e comunicações, o abastecimento público, o desporto e cultura, a defesa do consumidor e a proteção civil.

No início do ano de 2025, a Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova dispunha de um total de 339 colaboradores, dos quais 312 pertencentes ao quadro de pessoal, sendo que 11 apresentavam contratos de trabalho por tempo indeterminado e 16 encontravam-se ligados através de contratos a termo resolutivo.

As linhas estratégicas de atuação do Município são definidas no documento Grandes Opções do Plano (GOP).

Contudo, tendo por base o Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, e a Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, a Assembleia Municipal de Condeixa-a-Nova, em 25 de novembro de 2019, aprovou, sob proposta da Câmara Municipal, o Regulamento da Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova, tendo sido publicado no Diário da República, 2.ª série — Parte H, a 7 de janeiro de 2020, através do Despacho n.º 198/2020. Decorridos 16 meses, houve uma reestruturação orgânica que teve por objetivo aumentar o nível de eficácia e de eficiência da organização, adaptando -a às necessidades de concretização do Plano Estratégico do Município de Condeixa -a - Nova, da operacionalização da assunção da transferência de competências, para a área da Educação, bem como proceder a ajustamentos funcionais que, com o tempo, se revelaram necessários para garantir uma maior operacionalidade dos serviços, especialmente nas áreas da estratégia local de habitação, gestão do território, reabilitação urbana, educação e ação social.

Supridas as limitações estabelecidas na Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, para provimento de Diretores de Departamento Municipal (artigo 7.º) e de Chefes de Divisão Municipal (artigo 8.º) pela publicação das Leis n.ºs 42/2016, de 28 de dezembro (chefes de divisão), e 114/2017, de 29 de dezembro (Diretores de Departamento Municipal), foi oportuno ajustar a estrutura orgânica dos serviços às reais e atuais necessidades do Município. Esta

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

reorganização dos serviços visa melhorar a prossecução das atribuições do Município, dotando a organização de uma estrutura que lhe forneça flexibilidade, agilidade e responsabilização, necessárias à obtenção de elevados padrões de qualidade na prestação dos serviços e à maximização da rentabilidade dos recursos humanos, não descurando a sua motivação. Tal missão deve ser prosseguida através de uma gestão racionalizada, sustentável e equilibrada dos recursos disponíveis, designadamente, humanos, financeiros e tecnológicos, assim como na implementação de políticas públicas locais que promovam o desenvolvimento económico, social, cultural e ambiental. Por tudo isto, a estrutura orgânica proposta passou a contemplar uma estrutura matricial hierarquizada assente em 2 (duas) Unidades Orgânicas Nucleares de 1.º Grau (Departamentos Municipais), 6 (seis) Unidades Orgânicas Flexíveis de 2.º Grau (Divisões Municipais), 6 (seis) Unidades Flexíveis de 3.º Grau (Unidades) e 3 (três) Subunidades Orgânicas (secções).

Existem competências que são comuns aos diversos serviços da Câmara Municipal, como são os casos da elaboração dos Documentos Previsionais e de Prestação de Contas e a elaboração do Plano e Relatório de Atividades, entre outras.

Quanto ao Departamento Administrativo, Financeiro e de Educação, em particular, mais importante no âmbito da realização deste Estágio, este é composto pelas seguintes unidades orgânicas: a) Divisão Financeira e de Aprovisionamento; b) Divisão Administrativa e de Recursos Humanos: i) Secção de Recursos Humanos; ii) Secção de Apoio Geral e Atendimento ao Público. c) Divisão de Educação; d) Gabinete de Apoio aos Órgãos Autárquicos; e) Gabinete de Informática; f) Gabinete de Gestão de Candidaturas e Financiamentos; g) Tesouraria.

Segundo o Regulamento referido, compete ao Departamento Administrativo, Financeiro e de Educação, designado abreviadamente por DAFE, sendo dirigido por um(a) Diretor(a) de Departamento Municipal, está na dependência direta do Presidente da Câmara Municipal, tendo por missão assegurar a execução de todas as tarefas que se inserem nos domínios das componentes: administrativa, financeira, patrimonial, bem como do atendimento ao público, da gestão de recursos humanos, e da qualidade e modernização, designadamente, as seguintes funções: a) Garantir a coordenação e a monitorização das

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

competências atribuídas às suas unidades e subunidades orgânicas e gabinetes; b) Promover a melhoria contínua dos métodos e técnicas de gestão, por forma a assegurar a qualidade do serviço prestado em conformidade com a legislação vigente e os procedimentos aprovados e instituídos, garantindo a eficiência, eficácia e economia na utilização dos recursos, bem como a transparência e defesa do interesse público; c) Colaborar com o órgão executivo na conceção e implementação de políticas e estratégias de gestão financeira; d) Promover, em articulação com o órgão executivos e as restantes unidades orgânicas, a elaboração das demonstrações previsionais e suas modificações e das demonstrações financeiras; e) Apoiar a elaboração e acompanhar a execução de candidaturas a programas de financiamento da atividade municipal, em articulação com os serviços municipais, coordenando a elaboração dos relatórios de execução; f) Assegurar a concretização do sistema de planeamento e controlo de gestão; g) Propor e proceder a operações financeiras ao nível da aplicação de disponibilidades e da gestão da carteira de empréstimos, visando a otimização dos recursos; h) Assegurar a oportunidade do Orçamento de Tesouraria Municipal; i) Apoiar o órgão executivo na administração do património municipal, promovendo e assegurando a inventariação e cadastro dos bens móveis e imóveis do Município, em articulação com as restantes unidades orgânicas; j) Promover e implementar políticas de proximidade com o munícipe, empresas e entidades, fomentando a utilização de novos canais de relacionamento personalizado e de formas simplificadas de atendimento, garantindo uma relação individualizada e qualificada, como catalisador da melhoria contínua da prestação de serviços municipais k) Promover os procedimentos inerentes à preparação das reuniões da Câmara Municipal e das sessões da Assembleia Municipal; l) Secretariar as reuniões da Câmara Municipal e sessões da Assembleia Municipal, bem como assegurar toda a tramitação administrativa e comunicações inerentes às deliberações destes órgãos autárquicos; m) Assegurar o exercício das competências cometidas por Lei ao Município relativas aos atos eleitorais e referendos; n) Promover, desenvolver e implementar políticas para a reestruturação do arquivo municipal, transversal e centralizado, com vista à sua dinamização, modernização, simplificação administrativa, desmaterialização, disponibilização digital e online de processos, através de uma gestão assente em boas práticas, no controlo eficiente, sistemático e eficaz no tratamento do acervo documental do Município; o) Assegurar o

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

suporte jurídico e a legalidade na atuação do Município, de modo a promover a uniformidade de aplicação de normas legais e regulamentares pelos serviços municipais; p) Garantir a cobrança coerciva de débitos ao Município; q) Assegurar a instrução dos processos de contraordenação, executando e monitorizando a respetiva cobrança pelos serviços municipais; r) Assegurar a formalização e realização, bem como o registo documental, de contratos e contratos inter-administrativos, protocolos, contratos - programa, acordos de execução ou quaisquer outras designações em que o Município seja parte; s) Garantir o envio da documentação legalmente prevista a remeter para o Tribunal de Contas ou a outras entidades oficiais, quando tal não seja incumbência específica de outra unidade orgânica; t) Planear e incrementar, com a colaboração das restantes unidades orgânicas do Município, uma gestão estratégica de recursos humanos, em função das diferentes necessidades e desafios que se colocam; u) Colaborar com o órgão executivo na conceção e implementação de políticas e estratégias para as áreas de tecnologias e sistemas de informação, assegurando o planeamento e a gestão das infraestruturas tecnológicas e dos sistemas de informação; v) Colaborar com o órgão executivo na conceção e implementação de políticas e estratégias no domínio da educação, no âmbito das atribuições municipais, bem como na avaliação dos respetivos meios e programas; w) Assegurar e avaliar a elaboração, desenvolvimento, implementação e avaliação dos instrumentos de planeamento, designadamente as cartas de equipamentos educativos, em articulação com os serviços municipais; x) Promover o Projeto Educativo Municipal.

Além disto, compete ainda ao Departamento Administrativo e Financeiro assegurar o exercício das competências genéricas.

Quanto à coordenação do Departamento Administrativo e Financeiro esta é assegurada por um Diretor de Departamento.

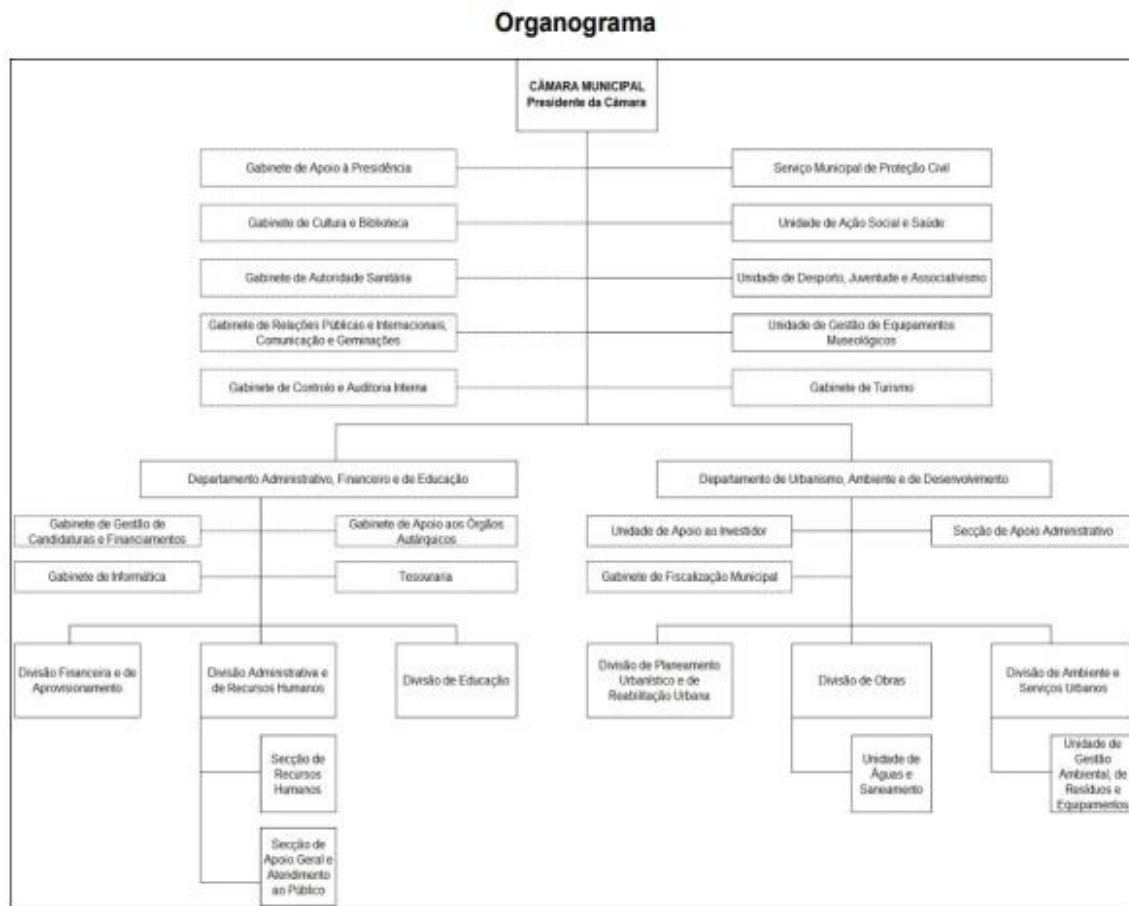
A Divisão Financeira e de Aprovisionamento propriamente dita, é composta pelas seguintes unidades orgânicas:

- Secção de Contabilidade e de Património
- Secção de Aprovisionamento

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

Para um melhor entendimento desta orgânica, apresenta-se na Figura 1 o organograma da CMC.

Figura 1: Organograma da Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova



1.2 Reporte orçamental: - Orçamento, Execução da Receita e da Despesa

Orçamento

Conforme o Relatório de Prestação de Contas de 2023 apresenta-se:

Modificações ao Orçamento

Nos termos da alínea b) do número 1 do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) foi revogado “com exceção dos pontos 2.9. 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento”. Mesmo observando as diversas normas que regulamentam a elaboração das Demonstrações Previsionais, durante a sua execução surgem acontecimentos inadiáveis e imprevisíveis que levam à necessidade de ajustamento e correções às previsões iniciais. Estas correções enquadram-se no Ponto 8.3.1 do POCAL e no número 3 da Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 - Contabilidade e Relato Orçamental. Segundo o número 3 da NCP 26, as alterações orçamentais podem ser modificativas ou permutativas. As primeiras, modificativas, são aquelas que procedem à inscrição de uma nova natureza de receita ou de despesa ou da qual resulta o aumento do montante global de receita, de despesas ou de ambas. As segundas, permutativas, são aquelas que procedem à alteração da composição do orçamento da receita ou despesa, mantendo constante o seu valor global. Durante o ano de 2023, efetuaram-se 29 alterações permutativas e 3 alterações modificativas ao orçamento e às GOP. Da análise ao Quadro 21 conclui-se que as referidas modificações originaram um aumento de 1.621.005,00 euros no Orçamento inicial.

Quadro 21 – Resumo das modificações orçamentais

| Designação | Dotação Inicial | Alterações e Revisões | Dotação Final |
|--------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| Receita corrente | 14 861 185,00 | 1 437 455,91 | 16 298 640,91 |
| Receita de capital | 5 339 165,00 | -34 973,00 | 5 304 192,00 |
| Outras receitas | 0,00 | 218 522,09 | 218 522,09 |
| Receitas | 20 200 350,00 | 1 621 005,00 | 21 821 355,00 |
| Despesa corrente | 14 666 484,00 | 1 577 255,00 | 16 243 739,00 |
| Despesa de capital | 5 533 866,00 | 43 750,00 | 5 577 616,00 |
| Despesas | 20 200 350,00 | 1 621 005,00 | 21 821 355,00 |

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

Execução do Orçamento

Da análise do Quadro 22 afere-se que, em termos agregados, o Município em 2023 arrecadou 17.832.352,58 euros de receita e pagou 17.328.411,09 euros. A receita cobrada apresenta um grau de execução do orçamento da receita de 81,72% (Quadro 22 e Gráfico 6). Com este valor, o sistema de alerta precoce previsto no número 3 do artigo 56.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação, está afastado, mas a execução do orçamento da receita de 2024 deverá ser igual ou superior a 85%. No exercício de 2023, o Município de Condeixa deu seguimento à maximização da captação de financiamento comunitários provenientes quer do quadro comunitário Portugal 2020 quer do PRR, para a execução de investimentos estratégicos e essenciais para o desenvolvimento do Concelho. Tendo por base a demora na liquidação dos diversos pedidos de pagamentos submetidos às Entidades de Gestão, do atraso da execução física e financeira de alguns projetos e do desfasamento temporal entre a obrigatoriedade das fases de cabimento/compromisso e a arrecadação da receita, levou a baixas taxas de execução da receita, nomeadamente de capital.

Quadro 22 – Orçamento corrigido e executado

| Designação | Dotação Final | Valores Cobrados/Pagos | Grau de Execução % |
|-------------------------|----------------------|------------------------|--------------------|
| Receita corrente | 16 298 640,91 | 15 358 264,99 | 94,23 |
| Receita de capital | 5 304 192,00 | 2 257 553,82 | 42,56 |
| Outras receitas | 9 029,00 | 7 040,68 | 77,98 |
| Saldo gerência anterior | 209 493,09 | 209 493,09 | 100,00 |
| Receitas | 21 821 355,00 | 17 832 352,58 | 81,72 |
| Despesa corrente | 16 243 739,00 | 13 926 977,30 | 85,74 |
| Despesa de capital | 5 577 616,00 | 3 401 433,79 | 60,98 |
| Despesas | 21 821 355,00 | 17 328 411,09 | 79,41 |

Pela análise do Gráfico 6 afere-se a tendência crescente da taxa de execução do orçamento da receita.

Gráfico 6 – Evolução do grau de execução do orçamento da receita



O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

Equilíbrio Orçamental

O princípio do equilíbrio orçamental, consagrado no ponto 3.1.1 do POCAL, estabelece que o orçamento deve prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas e ainda que as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes. Da análise do Quadro 23 conclui-se que o Município cumpriu o princípio orçamental, tendo gerado uma poupança corrente 1.431.287,69 euros. A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação, determina, no seu artigo 40.º, que a “*receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo*”.

Quadro 23 – Equilíbrio orçamental

| Designação | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Receita corrente (1) | 11 785 181,43 | 13 278 103,74 | 14 813 431,58 | 15 358 264,99 |
| Despesa corrente (2) | 11 034 522,56 | 11 892 217,11 | 13 475 582,29 | 13 926 977,30 |
| Poupança Corrente (3)=(1)-(2) | 750 658,87 | 1 385 886,63 | 1 337 849,29 | 1 431 287,69 |
| Amortizações médias dos empréstimos M/L Prazo (4) | | | 184 529,81 | 115 438,80 |
| Equilíbrio Orçamental (5)=(3)-(4) | 750 658,87 | 1 385 886,63 | 1 153 319,48 | 1 315 848,89 |

Da observação do Quadro 23 afere-se que o Município cumpriu o equilíbrio orçamental instituído no regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), uma vez que a receita corrente cobrada bruta, para além de ter financiado a despesa corrente e as amortizações médias dos empréstimos de médio e longo prazo (Quadro 24), gerou 1.315.848,89 euros para pagar despesas de capital (investimento).

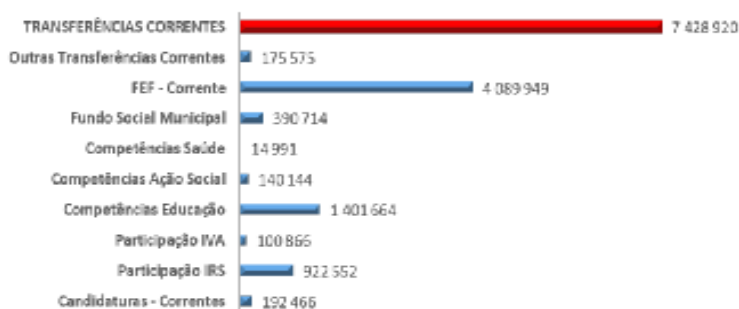
Execução da Receita

No ano de 2023 foram cobrados 17.832.352,58 euros de receita. Houve um acréscimo de cerca de 650 mil euros das receitas cobradas líquidas face a 2022. Dos 17.832.352,58 euros de receita cobrada, 15.358.264,99 euros referem-se a receita corrente, 2.257.553,82 euros de receita de capital e 216.533,77 euros de outras receitas, as que incluem o valor de 209.493,09 euros do saldo da gerência anterior.

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

A **receita corrente** apresenta uma evolução crescente ao longo do último quadriénio. A receita de capital também apresenta uma tendência crescente desde 2021, no entanto ainda não conseguiu chegar aos valores de 2020, pelo facto da arrecadação das transferências provenientes de financiamentos comunitários ser menor. Dos 15.358.264,99 euros de receita corrente arrecada no exercício económico de 2023, assumem destaque as receitas provenientes das transferências correntes (7.428.920 euros), das vendas de bens e serviços correntes (3.594.158 euros) e dos impostos diretos (3.570.146 euros). Quanto às transferências correntes, no exercício económico de 2023 foram arrecadadas 7.428.920 euros, registando um aumento de 352.703 euros face ao ano anterior. Materialmente, contribuem para a formação dos 7.428.920 euros da receita das transferências correntes as receitas provenientes do **Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) – Componente Corrente** (4.089.949 euros), as **transferências de competências da Educação** (1.401.644 euros) e a **participação fixa no Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares (IRS)** (922.552 euros).

Gráfico 13 – Composição das transferências correntes



Relativamente aos impostos diretos, no ano de 2023 foram arrecadados 3.570.146 euros, registando um acréscimo de cerca de 358.020 euros face ao exercício económico de 2022. Para a formação do valor arrecadado dos impostos diretos contribuíram os 1.647.132 euros do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), os 1.218.483 euros do Imposto sobre transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), os 476.450 euros do Imposto Único de Circulação (IUC), e os 228.081 euros da Derrama. Constata-se que foram arrecadados 3.594.158 euros de receitas provenientes da Venda de Bens e Serviços Correntes. Destes, destacam-se as vendas e os serviços relativos à água, saneamento e resíduos sólidos urbanos, com 1.213.870 euros, 932.818 euros e 526.695 euros.

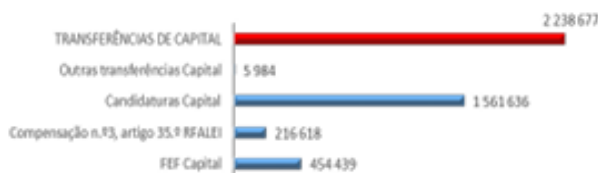
O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

Relativamente à receita dos Rendimentos de Propriedade, foram arrecadados 473.198,80 euros. Para a formação desta receita, o contributo da renda de rede da Iluminação Pública é materialmente significativo, tendo-se arrecadado, no ano de 2023, 469.459 euros, mais 33.003,52 euros face ao ano anterior.

Quanto às Taxas, Multas e Outras Penalidades, foram arrecadados 267.003 euros, representando um decréscimo de cerca de 234.950,46 euros, face ao ano de 2022. Para esta redução, contribuiu a diminuição dos Loteamentos e Obras. Conclui-se que para a formação do valor arrecadado relativo às Taxas, Multas e Outras Penalidades contribuíram, significativamente, o valor dos Loteamentos e Obras e a Ocupação da Via Pública, com 89.255,66 euros e 72.094,32 euros, respetivamente.

Relativamente às receitas de capital atingiram o montante de 2.257.554 euros. Verificase que as transferências de capital, e os ativos financeiros permitiram arrecadar os montantes de 2.238.677 euros e 18.877 euros, respetivamente. Quanto à evolução das receitas de capital. O aumento verificado deve se ao incremento da receita arrecadada com as transferências de capital. Durante o ano de 2023 não se registou qualquer venda de bens de investimento. No que diz respeito às transferências de capital, conclui-se a receita proveniente do FEF Capital, das participações das candidaturas e da compensação prevista no n.º 3, do artigo 35.º do RFALEI contribuem materialmente para a formação do valor arrecadado.

Gráfico 32 – Composição das Transferências de Capital



Relativamente à receita arrecada pelas diversas candidaturas a fundos nacionais e comunitários (Receita corrente e de capital),afere-se que no exercício económico de 2023 foram arrecadados 1.758.912,04 euros.

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

Execução da Despesa

A execução orçamental da despesa por classificação económica, apresentada no Quadro 26, permite verificar que os graus de execução de cada rubrica apresentam-se heterogéneos, sendo que, tendencialmente, os agregados correntes apresentam taxas de execução superiores aos de capital. Em 2023, a despesa corrente paga teve uma execução de 85,74% (13.926.977,30 euros), enquanto que a despesa de capital registou uma taxa de execução de 60,98% (3.401.433,79 euros).

Quadro 26– Execução da despesa, por classificação económica

| Designação | Dotações Corrigidas (1) | Despesa Comprometida (2) | Despesa Faturada (3) | Despesa Paga (4) | Dívida (5)-(3)-(4) | Taxa de Execução (6)-(4)/(1) % |
|-----------------------------------|-------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------|--------------------|--------------------------------|
| 01 - Despesas com pessoal | 6 231 926,00 | 6 230 671,64 | 6 184 022,69 | 6 040 775,63 | 143 247,06 | 96,93 |
| 02 - Aquisição de bens e serviços | 8 664 191,00 | 8 541 605,91 | 6 815 578,98 | 6 722 306,79 | 93 272,19 | 77,59 |
| 03 - Juros e outros encargos | 94 393,00 | 88 933,72 | 83 151,08 | 83 151,08 | 0,00 | 88,09 |
| 04 - Transferências correntes | 1 084 577,00 | 1 075 758,09 | 1 010 262,49 | 933 235,12 | 77 027,37 | 86,05 |
| 06 - Outras despesas correntes | 168 652,00 | 155 908,47 | 147 566,74 | 147 508,68 | 58,06 | 87,46 |
| Despesas correntes | 16 243 739,00 | 16 092 877,83 | 14 240 581,98 | 13 926 977,30 | 313 604,68 | 85,74 |
| 07 - Aquisição de bens de capital | 4 982 955,00 | 4 265 228,85 | 3 115 576,87 | 2 967 672,20 | 147 904,67 | 59,56 |
| 08 - Transferências de capital | 280 818,00 | 272 619,31 | 185 572,04 | 185 572,04 | 0,00 | 66,08 |
| 09 - Ativos financeiros | 101,00 | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 10 - Passivos financeiros | 108 417,00 | 103 810,01 | 103 810,01 | 103 810,01 | 0,00 | 95,75 |
| 11 - Outras despesas capital | 205 325,00 | 205 258,15 | 144 379,54 | 144 379,54 | 0,00 | 70,32 |
| Despesas de capital | 5 577 616,00 | 4 847 016,32 | 3 549 338,46 | 3 401 433,79 | 147 904,67 | 60,98 |
| Total | 21 821 355,00 | 20 939 894,15 | 17 789 920,44 | 17 328 411,09 | 461 509,35 | 79,41 |

Dos 20.939.894,15 euros de despesa comprometida, foram faturados 17.789.920,44 euros e pagos 17.328.411,09 euros. Da diferença entre estes dois últimos valores, afere-se a dívida orçamental, que no ano de 2023 foi de 461.509,35 euros. O que diz respeito às despesas correntes, no exercício económico de 2023 foram pagos 13.926.977,30 euros, registando um acréscimo, face a 2022, de cerca de 450 mil euros. De igual modo, também a despesa relativa à aquisição de bens e serviços apresenta um aumento de cerca de 242.625,00 euros face ao exercício económico anterior. Este acréscimo de despesa muito se fica a dever ao aumento do preço da energia e ao aumento generalizado dos bens e serviços. O montante pago com a aquisição de bens e serviços (6.722.306,79 euros) deve-se, muito por conta, dos gastos, atendendo à sua materialidade. Da sua análise, destacam-se as despesas relativas à aquisição de água, energia, tratamento de efluente e manutenção da rede de saneamento e refeições confeccionadas. Relativamente aos juros e outros encargos, em 2023, foram pagos 83.151,08 euros relativos aos gastos com os empréstimos e leasing. Afere-se que a despesa relativa a juros mais que duplicou, comparativamente

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

com o ano de 2022 e quintuplicou face ao ano de 2021, face à subida das taxas de juro e à celebração de dois novos contratos de leasing.

Quanto às outras despesas correntes, que incluem genericamente as despesas pagas com impostos e taxas, as restituições e quotizações, no ano de 2023 foram pagos 147.508,68 euros. No que diz respeito às despesas de capital, em 2023 pagaram-se 3.401.433,79 euros. Deste montante, destaca-se o valor relativo à aquisição de bens de capital 2.967.672,20 euros. Relativamente aos passivos financeiros, que incluem as amortizações de empréstimos, foram pagos 103.810,01 euros. Por fim, saliente-se o agregado das transferências de capital, com o montante pago de 185.572,04 euros, destinado a financiar o investimento das Coletividades e das Juntas de Freguesia e das outras despesas de capital, com os 144.379,54 euros pagos.

Quadro 29– Rácios orçamentais

| Rácios Orçamentais - Indicadores | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Receitas Correntes / Receitas Totais | 78,31% | 88,40% | 86,21% | 86,13% |
| Receita Total / Despesa Total | 101,32% | 101,64% | 101,23% | 102,91% |
| Receitas Correntes / Despesas Correntes | 106,80% | 111,65% | 109,93% | 110,28% |
| Receitas de Capital / Despesas Capital | 72,81% | 52,93% | 60,76% | 72,53% |
| Despesas de Capital / Despesas Totais | 25,71% | 19,53% | 20,60% | 19,63% |
| Despesas com Pessoal / Despesas Totais | 31,43% | 35,60% | 34,08% | 34,79% |

2 ENQUADRAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS DE COMPETÊNCIAS NA AUTARQUIA LOCAL

Teoricamente, quando se pretende descobrir qual o nível de decisão mais apto a desempenhar determinadas funções, é possível falar-se em três modelos: um em que as competências se encontram totalmente centralizadas no Estado central; outro em que as competências foram descentralizadas nos níveis inferiores de decisão e, em último lugar, um modelo misto (Rebelo,2007). Em Portugal, como decorre do atual enquadramento constitucional, nomeadamente dos princípios da autonomia das autarquias locais, da subsidiariedade e da descentralização, existe um modelo misto, que envolve a partilha de funções (e também de receitas) entre os vários níveis de decisão (Gonçalves,2016). Nos últimos anos, por força das reformas decorrentes da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e posteriormente da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, tem-se assistido a um acréscimo de transferência de competências do Estado para as autarquias locais e, também, para as entidades intermunicipais (Fonseca, 2013). As novas funções atribuídas às autarquias locais e às entidades intermunicipais implicam um aumento de despesa e, necessariamente, de meios financeiros para que estas possam assegurar o cumprimento de tais funções, podendo-se falar, a este propósito, do princípio-chave do federalismo financeiro de que o financiamento segue a função (Oliveira, 2016). Contudo, como é constatado pela doutrina citada, o processo de transferência de competências do Estado para as autarquias locais não tem corrido da melhor forma, pois não tem sido acompanhado das verbas necessárias à sua implementação efetiva, ou seja, não tem havido uma articulação entre o processo de transferência das novas funções com o processo de atribuição dos meios de financiamento necessários ao cumprimento daquelas, sendo certo que, conforme estabelecido no n.º 2 do artigo 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local, os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou pela lei. Aliás, uma das decorrências do princípio da justa RJLB, repartição dos recursos públicos, previsto no n.º 2 do artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa, consiste, precisamente, na transferência de novas tarefas do Estado para as autarquias implicar a atribuição das verbas necessárias à prossecução de tais tarefas. Na verdade, as autarquias só serão verdadeiramente autónomas quando dispuserem de recursos financeiros para assegurar as funções que lhes

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

foram atribuídas, recursos esses que sejam estáveis, não anuais e não dependentes da vontade discricionária do poder central (Oliveira, 2015) (Nabais, 2007). Por via da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e dos diplomas setoriais entretanto publicados, o tema da descentralização administrativa e financeira encontra-se, uma vez mais, na ordem do dia, sendo intenção do Governo, conforme se extrai da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 62/XIII, que esteve na génese da referida Lei, reforçar e aprofundar “[...] 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”. No plano financeiro, a mencionada Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, determina que, no âmbito do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, são previstos os recursos financeiros a atribuir a essas entidades para o exercício das novas competências. Por sua vez, no aludido regime financeiro, consagrou-se o FFD, que constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais, ainda que, para o ano de 2019, a respetiva Lei do Orçamento do Estado nada preveja quanto aos montantes do FFD a transferir para as autarquias locais e entidades intermunicipais. Estando em curso o processo de aprofundamento da descentralização administrativa e financeira, já implementado nesta instituição já tem reconhecido a parte da educação e da ação social e, por último, a saúde, nomeadamente no plano do financiamento, com vista à articulação do lado da despesa (função) com o lado da receita (financiamento).

2.1 Transferência de Competências para os Municípios

Pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, foram transferidas para os municípios competências em diversos domínios cujo exercício se encontra na plena disponibilidade dos municípios desde 1 de janeiro de 2021, com exceção da Educação, Saúde e Ação Social. No caso concreto das competências transferidas no âmbito da Saúde e da Educação, foi ainda possível a opção pelo não exercício em 2021, considerando-se transferidas até 31 de março de 2022. No que respeita à Ação Social, foi possibilitada a prorrogação do prazo de transferência até 1 de janeiro de 2023. Nos diferentes domínios, e porque o exercício das competências em alguns carece de contratualização com a Administração Central (por exemplo, na Cultura, na Saúde e no Património é requerida a celebração de auto ou acordo de transferência).

Com a transferência de um conjunto de competências para o poder local, através da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro (Lei-Quadro de Transferência de Competências da Administração Central para as Autarquias), pretendeu-se fornecer um conjunto de atribuições e competências, de modo que este, como “poder mais próximo do cidadão e dos administrados”, conseguisse administrar e gerir um conjunto de recursos, os quais anteriormente eram geridos pelo Estado central.

Contudo, convém recordar que, segundo Dias (2006: 125), devemos fazer a distinção entre descentralização e desconcentração, uma vez que enquanto na descentralização “não existe de todo a vinculação hierárquica”, no caso da desconcentração tal situação não se verifica. O que efetivamente se pretende perceber é o sentido das políticas em curso no campo educativo, se realmente estamos a caminhar para uma real descentralização e uma consequente municipalização de todo o ensino básico, ou se porventura estamos somente numa relação de desconcentração, em que certos poderes são delegados nas autarquias, sem que efetivamente se quebre o elo de controlo *top-down* entre o poder central e o poder local.

No que concerne à descentralização na educação, o nível que é considerado, imediatamente abaixo do ministerial, é aquele que tem a cargo o funcionamento da gestão

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

descentralizada de todas as atividades na área da educação (exceto a educação universitária).

Convocamos aqui, e novamente que o mesmo – Decreto-Lei n.º 21/2019 - vem no seguimento da densificada Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto conducente à Lei-Quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais que reserva, tal como já foi referido, os artigos n.º s 11, 31 e alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 38.º à educação. Entre o primeiro documento legal – agosto de 2018 – e agora o presente Decreto-Lei que traz consigo algumas novidades e, por seu lado, também algumas repetições que não se consideram surpresas propriamente ditas. A existência deste decurso temporal tendo em conta que a educação se constitui numa problemática transversal a todas as gerações, onde temos presente que se consubstancia numa alavanca à expansão da personalidade humana. E, por seu lado, contempla um variado número de interesses que, embora não se trate de interesses negativos, uma vez que, se reconduzem aos interesses dos autarcas, professores, pais, alunos e de todos os protagonistas que compõem a Escola tal como a conhecemos hoje, necessitam de alguma concordância entre si.

Pela leitura de algumas notas iniciais do preâmbulo do Decreto-Lei assinalado, e traçar aos vários artigos do mesmo tendo como referencial a trilogia – poder central, poder local e escolas, e referir:

1.^a: O legislador salienta que a transferência de competências para o poder local, operada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, densificada, no que respeita à área da educação, pelo Decreto-Lei em análise, vem concretizar o desígnio plasmado na Lei fundamental no que diz respeito aos princípios basilares do artigo n.º 6 – subsidiariedade, autonomia das autarquias locais e descentralização democrática da Administração Pública;

2.^a: Esta transferência de competências traduz-se num fator importante naquilo que é a promoção do sucesso escolar e do aumento da taxa de escolarização, indicadores que, ao longo do tempo, têm vindo, cada vez mais, a ser considerados;

3.^a: Por seu lado, existe um reconhecimento por parte do Estado Central na contribuição operada pelas Autarquias Locais relativamente à expansão da rede nacional de educação

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

pré-escolar, na construção de centros escolares, na organização dos transportes escolares e na implementação da escola a tempo inteiro. Sendo tais valências consideradas essenciais ao cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 74.º da CRP que nos diz que “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”;

4.^a: Outra nota concretiza-se na importância da tomada de decisões numa lógica de proximidade, isto é, a importância de as decisões serem tomadas e concretizadas por quem está mais perto delas, no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais;

5.^a: Nesta “redefinição” das áreas de intervenção, do âmbito de ação e responsabilidade de cada interveniente considerado existe tais princípios que consubstanciam-se: a) Na salvaguarda da autonomia pedagógica e curricular dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, partindo das matrizes curricular-base numa lógica de esforço em autonomizar a gestão dos estabelecimentos de ensino; b) Na observância dos direitos de participação dos docentes no processo educativo com vista ao cumprimento no disposto no Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, sendo uma preocupação pela prossecução dos princípios basilares modelados na “magna carta” do sistema educativo, pois, da LBSE e, do Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, na sua redação atual;

6.^a: Por outro lado, mantêm-se como competências do ME, em articulação com os municípios, com as entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas agrupadas e não agrupadas, a contratualização ou cedência da criação e gestão de oferta privada, solidária e cooperativa bem como a definição da rede educativa. Sendo esta última “(...) a configuração da organização territorial dos edifícios escolares ou dos edifícios utilizados em atividades escolares”, conforme disposto no n.º 1 do artigo 8.º do presente documento legal.

7.^a: No domínio da Educação assistimos também, com a publicação deste diploma legal, ao robustecimento das áreas já anteriormente descentralizadas aliando a estas novas

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

competências nas vertentes do planeamento, investimento e gestão densificadas mais à frente de forma discriminada.

8.^a: Destacamos, ainda, que este instrumento legal reserva um capítulo na íntegra para a densificação dos CME - Conselho Municipal de Educação enquanto órgãos institucionais de intervenção das comunidades educativas em cada concelho.

Assim, numa perspetiva formal, o mesmo encontra-se ordenado ao longo de setenta e seis artigos distribuídos por oito capítulos. Numa perspetiva material, o capítulo I, diz respeito às disposições gerais, que porquanto, importa salientar o disposto no artigo 3.º em que no seu n.º 1 nos é dito que “é da competência dos órgãos municipais participar, em matéria de educação, no planeamento, na gestão e na realização de investimento” e, por sua vez, “é da competência dos órgãos das entidades intermunicipais o planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar e da oferta educativa de nível supramunicipal”, conforme exprime o n.º 2. De mencionar que, no que respeita à transferência de competências para as entidades intermunicipais não se opera de modo automático, uma vez que, depende de aprovação prévia das assembleias municipais de todos os municípios que integram cada uma das entidades intermunicipais. Acrescentando também que, tratando-se o mesmo de regular as competências a transferir para os órgãos intermunicipais e municipais, cumpre fazer a ressalva constante no n.º 1 do artigo 4.º: “salvo indicação em contrário, todas as competências previstas no presente decreto-lei são exercidas pela câmara municipal, com faculdade de delegação no diretor do agrupamento de escolas ou escola não agrupada”. Por outro lado, recorda-se que no n.º 2 do artigo 4.º um conjunto de princípios, os quais devem ser respeitados pelos órgãos municipais e pelas entidades intermunicipais no exercício das suas competências e, dá-mos como exemplos “o direito à igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar”, “a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação dos recursos públicos, no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais”, “o respeito pela autonomia curricular e pedagógica dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas” e, a “salvaguarda da autonomia pedagógica no exercício da atividade docente”, entre outros. No capítulo II são mencionados os instrumentos de planeamento e são eles, como não

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

poderia deixar de ser, a carta educativa (CE), o plano de transporte escolar e as ofertas de educação. Uma vez que delimitam a política educacional que deve estar presente em todos os estabelecimentos de ensino. A CE, tal como o CME, foram referenciadas pela primeira vez, em diplomas legais no final dos anos 90 e, com outra designação – Cartas Escolares Concelhias – sendo que apenas em 2003, através do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, foram criadas as respetivas condições para o processo de elaboração da mesma que contava já com a designação atual. Seguramente pela sua importância estratégica no que à política local de educação diz respeito, foram recuperados para este normativo legal. O conceito impregnado na primeira redação do diploma legal acima referido não nos parece ser muito diferente daquele que consta no atual Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Sendo que, atualmente, este importante instrumento encontra o seu conceito no artigo n.º 5 “(...) é, a nível municipal, o instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no município, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município”. Nos equipamentos educativos falamos dos edifícios escolares, no mobiliário, material didático e os equipamentos tecnológicos e desportivos tal como no refere o n.º 1 do artigo 9.º.

Por sua vez, a carta educativa “(...) deve promover a criação de condições mais favoráveis ao desenvolvimento de centros de excelência e de competências educativas, bem como as condições para a gestão eficiente dos recursos educativos disponíveis” e bem assim, “(...) garantir a coerência da rede educativa com a política urbana do município, nomeadamente com a distribuição espacial da população e das atividades económicas”, tal como se encontra espelhado nos vários n.ºs do artigo 6.º.

Principalmente trata-se também de um documento que assume uma dimensão política, uma vez, que comporta questões de interesse comum, de uma comunidade que geram, no reverso da moeda conflitos de interesse num imenso “jogo de poder”. Verifica-se em convergir em direção a uma relação de equidade entre os demais interessados de forma que este instrumento seja elaborado tendo por base um vasto pluralismo de ideias, mas que convergem adequadamente. Este lado mais político deste instrumento infere-se, tal

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

na fase de elaboração e apresentação de propostas no sentido em que as mesmas “(...) revelam a expressão da vontade político-institucional de uma estrutura, coadunada com a justificação técnica de uma política pré-definida”.

Conforme o disposto no artigo n.º 7, “(...) a identificação, a nível municipal, dos edifícios e equipamentos educativos, e respetiva localização geográfica, bem como as ofertas da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário da educação escolar, incluindo as suas modalidades especiais de educação, e da educação extraescolar”, devendo prever “(...) os termos da prossecução, pelo município, de ações na área das atividades complementares (...) e do desenvolvimento do desporto escolar”, incidindo também “(...) sobre os estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino da rede pública, privada, cooperativa e solidária” e, por fim, deve incluir estratégias municipais “(...) a redução do abandono escolar precoce e para a promoção do sucesso educativo” artigo n.º 42 subordinado à epígrafe “edifícios escolares” em que “os edifícios escolares devem ser planeados na ótica de um equipamento integrado e ter suficiente flexibilidade para permitir (...) a sua utilização em diferentes atividades da comunidade e a sua adaptação em função das alterações dos diferentes níveis de ensino, dos currículos e dos métodos educativos”, dando mais valor que “a estrutura dos edifícios escolares deve ter em conta, para além das atividades escolares, o desenvolvimento de atividades de ocupação de tempos livres e o envolvimento da escola em atividades extraescolares” e ainda salienta que “a gestão dos espaços deve obedecer ao imperativo de, também por esta via, se contribuir para o sucesso educativo e escolar dos alunos”.

No que respeita à elaboração da Carta, evidencia o rigor que a caracteriza, uma vez que, deve obedecer a um conjunto de regras ao nível do seu conteúdo sendo que a mesma deve conter “(...) a caracterização sumária da localização e organização espacial dos edifícios e equipamentos educativos, o diagnóstico estratégico, as projeções de desenvolvimento e a proposta de intervenção relativamente à rede pública”, sendo elaborada com dois elementos essenciais, por um lado, o “relatório que mencione as principais medidas a adotar e a sua fundamentação” e, por outro lado, o “programa de execução, com a calendarização da concretização das medidas constantes do relatório”, em ordem ao disposto no artigo n.º 13.

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

De facto, existe como que uma “carta piloto” a ser seguida por todos os municípios direcionada, de certa forma, com a iniciativa autárquica sendo que tal pode ser explicado pela coesão que se pretende estabelecer a nível nacional.

Densificando, “a elaboração da carta educativa é da competência da câmara municipal, sendo aprovada pela assembleia municipal respetiva, após discussão e parecer do conselho municipal de educação, e pronúncia do departamento governamental com competência na matéria” sendo que, após a sua elaboração “a câmara municipal envia a carta educativa para o departamento governamental com competências na matéria, que, no prazo de 30 dias, se pronuncia sobre eventuais desconformidades (...)” e, na existência de desconformidades, o Ministério da Educação “(...) devolve-a à câmara municipal, a fim de esta proceder à sua correção” segundo o disposto no artigo n.º 14 nos n.º s 1, 4 e 5 conjugados. Ainda no que diz respeito à elaboração da carta educativa evidencia-se um princípio importante que nos diz que “(...) os municípios e o departamento governamental com competência na matéria devem articular estreitamente as suas intervenções, de forma a garantir os princípios, objetivos e parâmetros técnicos (...) bem como a eficácia dos programas e projetos intermunicipais ou de interesse supramunicipal”, na certeza de que, o Ministério da Educação “(...) não está vinculado à carta educativa aprovada pela assembleia municipal sem que tenham sido corrigidas desconformidades com os princípios, objetivos e parâmetros técnicos a que a sua elaboração está sujeita”, n.º s 3 e 6, respetivamente. E, ainda dizer que a carta educativa integra o plano diretor municipal respetivo como determina o n.º 7.

De certa forma, muitos consideram que as escolas têm estado, de certa forma, afastadas da elaboração das CE tal não é totalmente descabido afirmar pois, apesar de as mesmas serem aprovadas após discussão e parecer do CME onde estão incluídos atores escolares, a verdade é que, tal como vamos ter oportunidade de referir, estes Conselhos apresentam-se com um papel secundário acrescentando o facto de não funcionarem como são previstos atuarem nestes cenários. É caso para dizer que, não raras vezes, a teoria não se coaduna com a prática.

Por outro lado, no que respeita à revisão/alterações deste instrumento, das “(...) alterações da mesma que se reflitam significativamente no ordenamento da rede educativa

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

anteriormente aprovado, designadamente a criação ou o encerramento de novos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino”, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 15.º. Assim, a revisão “(...) é obrigatoriamente revista de 10 em 10 anos” e, para tal, “(...) são aplicáveis os procedimentos previstos para a respetiva aprovação” tal como demonstram os n.ºs 3 e 4 do artigo 15.º. A revisão reveste, também, carácter obrigatório “(...) quando a rede educativa do município fique desconforme com os princípios, objetivos e parâmetros técnicos do ordenamento da rede educativa (...)”, tal como refere o n.º 2 do artigo 15.º. Ainda relativamente à revisão da Carta Educativa é de mencionar que antes da entrada em vigor do presente diploma legal, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro referia no n.º 3 do artigo 20.º que “o Ministério da Educação e as câmaras municipais reavaliam obrigatoriamente de cinco em cinco anos a necessidade de revisão da carta educativa”. Ora, assistimos assim ao alargamento do processo que permite identificar eventuais desvios/desconformidades.

A fim de referir os seus efeitos e, para concluir, diz-nos o artigo n.º 16 que “a carta educativa constitui um instrumento de orientação da gestão do sistema educativo, designadamente quanto ao exercício das competências dos departamentos governamentais e dos municípios em matéria de educação, incluindo os instrumentos de apoio a iniciativas privadas, cooperativas e solidárias, à consignação de financiamento e à afetação de recursos humanos materiais e financeiros pelas entidades públicas”. Assim existe uma aglutinação de ideias que são materializadas no presente instrumento, sobre as diretrizes legais.

Do plano de transporte escolar que “(...) é, a nível municipal, o instrumento de planeamento da oferta de serviço de transporte entre o local da residência e o local dos estabelecimentos de ensino da rede pública, frequentados pelos alunos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário (...)”, ressalvando os casos em que “(...) existam estabelecimentos de ensino que sirvam vários concelhos, casos em que tal instrumento assume nível intermunicipal”, conforme anota o artigo n.º 17.

No que concerne aos objetivos estão evidenciados, tal como não poderia deixar de ser, “(...) a igualdade de oportunidades de acesso à educação pré-escolar e à educação escolar, incluindo os alunos abrangidos por medidas adicionais no âmbito da educação inclusiva”,

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

referido no n.º 1 do artigo 18.º, na certeza de que, “os transportes escolares são um instrumento indispensável à prossecução da equidade educativa que viabiliza o acesso à Escola, promove o sucesso educativo e previne o abandono escolar”.

Respeitante ao objeto, o plano de transporte escolar tem de incluir obrigatoriamente o disposto nas várias alíneas do n.º 1 do artigo 19.º com sejam “a área abrangida, representada em planta a escala adequada”, os itinerários, a “distribuição geográfica dos estabelecimentos de ensino, devidamente assinalados”, os “meios de transporte a utilizar”, “os circuitos especiais, existentes ou a criar, sempre que os meios de transporte coletivo não satisfaçam regularmente as necessidades de transporte no que refere ao cumprimento dos horários escolares (...)”, entre outros. Assinala ainda o n.º 2 que “(...) nos municípios ou nas entidades intermunicipais de maior dimensão territorial ou densidade demográfica (...)”, o plano de transportes “(...) pode ser subdividido em planos circunscritos a áreas mais limitadas (...)” com o intuito de haver um cumprimento dos objetivos supra enunciados.

Por seu lado, as condições de acesso ao transporte escolar de forma gratuita está dependente do preenchimento de certos pressupostos constantes no artigo n.º 20, “(...) alunos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário quando residam a mais de 3 km do estabelecimento de ensino que frequentam”, “(...) alunos com dificuldades de locomoção que beneficiem de medidas ao abrigo da educação inclusiva, independentemente da distância da sua residência ao estabelecimento de ensino que frequentem, sempre que a sua condição o exija”. Porquanto, a gratuidade assinalada “(...) abrange, exclusivamente, duas viagens nos dias letivos e para os percursos que ligam o local do estabelecimento de ensino ao local de residência do aluno (...)”.

A elaboração do plano de transportes escolares é da competência da câmara municipal após discussão e parecer do CME consoante o disposto no n.º 1 do artigo 21.º e, ressaltamos que, quando o estabelecimento de ensino seja de âmbito supramunicipal “(...) é da competência do secretariado executivo intermunicipal (...) sendo aprovado pelo conselho intermunicipal, após discussão e parecer dos conselhos municipais de educação da respetiva área territorial”. Quer os municípios, quer os departamentos governamentais com competência na matéria podem ter um papel ativo no alinhamento

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

do plano de transportes escolares disponibilizando a informação e o apoio técnico que se mostre necessário, tal como refere o n.º 3.

Por fim, no que concerne à vigência dizer que o mesmo “(...) é aprovado até ao dia 1 de agosto de cada ano, vigorando no ano letivo seguinte, sendo remetido para os municípios e para os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas por ele abrangidos e para os departamentos governamentais com competência de regulamentação técnica, licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres”, em linha ao disposto no n.º 1 do artigo 22.º.

Já no que concerne à revisão dizer que “(...) o plano de transportes pode também ser objeto de ajustamentos no decurso do ano letivo a que respeita (...)”, sempre que se verifiquem alterações conjunturais, sendo que, tais ajustamentos devem ser comunicados.

O terceiro instrumento de planeamento são as **ofertas escolares** e, para tal mencione-se o conceito de rede da oferta educativa que será “(...) a organização territorial, a nível intermunicipal, dos cursos e grupos-turmas para a frequência da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário, das modalidades especiais de educação escolar, da educação extraescolar e das ofertas de formação de dupla certificação, nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, bem como, nos estabelecimentos da rede solidária, privada e cooperativa com contrato celebrado com o Estado para a criação de oferta pública de ensino e formação”, artigo n.º 23.

Os objetivos aos quais se encontra adstrita a rede da oferta educativa, será a “(...) racionalização e complementaridade das diferentes ofertas e o seu desenvolvimento qualitativo” e, ainda “o direito à igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar”, entre outros, conforme refere o artigo 24.º e, tem por objeto “(...) a identificação (...) da disponibilidade de vagas de matrícula por cursos e grupos-turma, identificando os recursos humanos necessários à sua prossecução” tal como exhibe o artigo n.º 25.

O planeamento/definição da rede de oferta educativa que é feita tanto plurianualmente (artigos n.ºs 26, 27 e 28) como anualmente (artigos n.ºs 29 e 30).

No que respeita ao planeamento plurianual, relativamente a quem o elabora, existe uma destrição entre as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais. Nas primeiras,

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

diz-nos o n.º 1 do artigo 26.º, que “(...) é da competência da comissão executiva metropolitana, sendo aprovado pelo conselho metropolitano (...)”; já nas segundas, escreve o n.º 2 que “(...) é da competência do secretariado executivo intermunicipal, sendo aprovado pelo conselho intermunicipal (...)” e, realçando em ambos os casos, “(...) a aprovação do planeamento é precedida de parecer prévio não vinculativo dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da respetiva área territorial”.

Por seu lado, a vigência do planeamento plurianual da rede de oferta educativa depende ainda de “(...) parecer prévio vinculativo dos departamentos governamentais com competência na matéria”, em ordem ao disposto na 2.ª parte do n.º 1 do artigo 28.º, ou seja, depende de parecer vinculativo do Ministério da Educação.

No que diz respeito aos princípios/critérios a que o plano plurianual da rede de oferta educativa de âmbito intermunicipal respeita, “(...) parâmetros técnicos e orientações fixadas pelos departamentos governamentais com competência na matéria e a rede escolar definida em cada uma das cartas educativas em vigor em cada município” tal como plasma o n.º 1 do artigo 27.º.

Por último, relativamente à reavaliação/revisão a mesma terá de ser concretizada, conforme refere o n.º 2 do artigo 28.º, “(...) obrigatoriamente, de cinco em cinco anos (...)”, pelo Ministério da Educação e pelos órgãos competentes das entidades intermunicipais em conjunto.

Por outro lado, no que respeita à definição anual da rede de oferta educativa (artigo n.º 29) cumpre dizer que a mesma é fixada anualmente pelo ME em articulação com os municípios, as entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, sendo que, a participação destes três últimos é realizada através de uma “mera participação” já que se trata de parecer não vinculativo.

O capítulo III, é reservado ao investimento nos edifícios escolares e no seu recheio podendo ser dividido em duas partes estruturantes.

Assim, propriamente dito cumpre revelar que existe à transferência da titularidade dos equipamentos educativos que integram a rede pública do Ministério da Educação para as câmaras municipais, em ordem ao disposto no n.º 1 do artigo 62.º (cfr. artigos n.ºs 50 e

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

51). E, importa, ainda, salientar que os municípios devem registar a titularidade dos imóveis transferidos, aqui entra a seção do património municipal, que no caso da CMC, fica na área da contabilidade, constituindo “o presente decreto-lei (...) título bastante (...) os quais ficam isentos de quaisquer taxas ou emolumentos”, tal como se encontra plasmado no n.º 4 do mesmo artigo devendo estes comunicar à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) o registo da titularidade dos equipamentos educativos. No entanto, existem exceções à transferência da titularidade e são elas as que constam nas alíneas do n.º 2 do presente artigo: “os equipamentos que integram o património próprio da Parque Escolar, E.P.E, nos termos previstos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro, na sua redação atual; as escolas profissionais agrícolas e de desenvolvimento rural e as escolas profissionais agrícolas que integram a rede pública Estado”.

Por sua vez, diz-nos o n.º 3 que “os imóveis transferidos (...) não podem ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado, enquanto estiverem afetos a funções educativas e formativas (...)”, querendo tal significar que os municípios não podem dispor livremente dos equipamentos educativos apesar de a titularidade lhes ser transferida e, mais se acrescenta, relativamente a esta restrição legal/indisponibilidade dos equipamentos educativos, no sentido em que, a mesma “(...) está sujeita a registo, sob pena de nulidade do ato”, conforme refere o n.º 5.

Uma última nota, é aquela que se encontra no artigo n.º 63 que nos diz que não é prejudicada “(...) a conclusão dos contratos e programas de investimento em equipamentos escolares aprovados até (...)” ao início de vigência do presente diploma legal em estudo.

Assim, no que concerne à construção, requalificação e modernização de edifícios escolares é da competência das câmaras municipais cumprindo o planeamento definido pela carta educativa respetiva. Porquanto, “(...) o departamento governamental com competência na matéria pode promover a construção, requalificação e modernização de edifícios escolares cuja oferta de educação e formação abranja (...) uma área territorial supramunicipal” e, nestes casos, há por parte do departamento governamental solicitação às entidades intermunicipais abrangidas na área territorial supramunicipal, parecer prévio “(...)”, tal como consta no artigo n.º 31. Pese embora, o Decreto-Lei 21/2019, de 30 de

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

janeiro estabeleça um regime transitório relativamente a esta matéria constante no n.º 1 do artigo 67.º durante o qual “(...) as responsabilidades de construção, requalificação e modernização de edifícios escolares (...) continuam a ser exercidas pelo Ministério da Educação até que seja assegurado o financiamento dessas operações de investimento”. Os edifícios escolares nessas circunstâncias são os que se encontram plasmados no mapeamento referido no n.º 3 do artigo 50.º dizendo respeito a edifícios essencialmente que necessitam de intervenções de grande dimensão de carácter prioritário. O carácter prioritário das intervenções nas escolas é acionado mediante determinados critérios discriminados nas alíneas do n.º 2 do artigo 50.º referindo-se a título de exemplo “supressão de carências de oferta educativa, visando assegurar o cumprimento da escolaridade obrigatória”, “remoção de materiais potencialmente nocivos à saúde humana presentes nos edifícios”, entre outros aí mais bem identificados.

Resta referirmos como são financiadas as operações de investimento em edifícios escolares e é o n.º 1 do artigo 50.º que nos dá a resposta sendo a mesma assegurada pelos departamentos governamentais com competência na matéria, em articulação, com as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, recorrendo preferencialmente a verbas provenientes de fundos europeus estruturais e de investimento ou em alternativa a dotações consignadas no Orçamento do Estado. Acrescente-se também que, segundo o disposto no n.º 6 “o financiamento das operações de investimento em escolas e equipamentos escolares baseia-se em custos-padrão, que atendem à tipologia de ensino e natureza da intervenção (...)”.

Por seu lado, compete também às câmaras municipais “a aquisição de equipamento básico, mobiliário, material didático e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos, utilizados para a realização das atividades educativas (...)”, n.º 1 do artigo 32.º. Sendo que os municípios não têm liberdade para definir as características e especificações técnicas dos equipamentos e recursos educativos a adquirir uma vez que os mesmos obedecem “(...) a termos de referência fixados (...) pelo departamento governamental com competência na matéria” tal como nos diz o n.º 2 do presente artigo.

Compete, ainda, às câmaras municipais, segundo o disposto no n.º 3, “a realização de intervenções de conservação, manutenção e pequena reparação em estabelecimentos da

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

educação pré-escolar e de ensino básico e secundário (...), exceto nos edifícios da Parque Escolar, E. P. E.” tal como já tínhamos referenciado anteriormente, incluindo também os espaços exteriores desde que compreendidos no perímetro pertencente ao estabelecimento de ensino, n.º 4.

Também aqui cumpre referir como são financiadas as despesas de equipamento, conservação e manutenção em edifícios escolares de escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário cuja resposta se encontra na articulação entre os artigos 51.º e alínea b), do n.º 2 do artigo 68.º. Ora, os preceitos legais considerados estipulam que esse financiamento será “(...) fixado nos termos de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais e da educação” que irá regular “uma fórmula de financiamento (...)” e, tal portaria deverá ser aprovada “(...) no prazo de um ano após a entrada em vigor do presente decreto-lei”, em linha ao disposto no n.º 3 do artigo 68.º. Assim, até à entrada em vigor da portaria, consta no Decreto-Lei um regime transitório no n.º 2 do artigo 67.º que estabelece que “(...) é transferida anualmente para cada município, a verba de vinte mil euros por cada estabelecimento (...)” e, logicamente, os encargos serão suportados pelo ME, n.º 3.

O capítulo IV diz respeito à gestão, e o mesmo, pode ser reconduzido a quatro partes essenciais: apoios e complementos educativos fazendo parte integrante a ação social escolar e, dentro desta, os refeitórios escolares, transportes escolares, as residências/alojamento e a escola a tempo inteiro, depois temos o pessoal não docente, funcionamento dos edifícios escolares e, por fim, a segurança escolar. No que respeita a estas questões o Decreto-Lei vem esclarecer alguns pontos importantes.

Primeiramente, no que respeita à ação social escolar, é de referir que a mesma se consubstancia na organização e gestão de procedimentos e num conjunto de medidas criadas de forma a garantir a igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolar, tendo como objetivo principal, permitir que alunos que pertençam a um agregado familiar com dificuldades económicas possam beneficiar de apoios e medidas através da atribuição de auxílios económicos, entre outros. Na mesma linha, encontramos na LBSE, no artigo n.º 30 que “os serviços de ação social escolar são traduzidos num conjunto diversificado de ações” “concretizados através da aplicação de critérios de discriminação

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

positiva que visem a compensação social e educativa dos alunos economicamente mais carenciados” e, ainda mencionar o disposto no n.º 2 “os serviços de ação escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de ações em que avultam a participação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo.

Ora, tal vem a ser complementado pelo **Decreto-Lei n.º 21/2019** que nos decifra que a mesma “(...) é desenvolvida pelas câmaras municipais”, em ordem ao disposto no n.º 1 do artigo 33.º contemplando uma ressalva que nos diz que não fica a cargo das câmaras municipais o “(...) desenvolvimento e execução dos programas de distribuição gratuita e reutilização de manuais escolares (...)”, uma vez que essa competência fica a cargo do Ministério da Educação e dos órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas”. Acresce, no que concerne ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar é estabelecido em diploma próprio, artigo n.º 34, sendo que, e fazendo uma remissão para o artigo n.º 73 que “até ao início de vigência do diploma (...) mantêm-se em vigor toda a legislação e regulamentação aplicável à ação social escolar, em tudo o que não for contrário (...)” ao diploma legal em estudo.

Para a análise referente à gestão dos refeitórios escolares podemos recorrer, a dois diplomas legais, para além daquele que temos vindo a estudar. Numa primeira análise, vamos recorrer ao disposto no Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março que nos diz que um dos apoios a prestar em matéria de alimentação no âmbito da ação social escolar é “o fornecimento de refeições gratuitas ou a preços À semelhança das refeições escolares, também os transportes escolares se inserem no disposto no Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março enquanto uma das modalidades de apoio no âmbito da ação social escolar, referindo o n.º 1 do artigo 25.º que “aos alunos que frequentam estabelecimentos dos ensinos básico e secundário que não sejam acessíveis a pé, a partir do lugar da sua residência, e que não possam utilizar transportes públicos coletivos para efeito da deslocação entre a residência e o estabelecimento de ensino, é facultado um serviço adequado de transportes escolares” recordando também que esta matéria encontra-se também presente no Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho na alínea f), do n.º 1 do artigo 2.º.

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

Mas, a temática dos transportes escolares no que respeita à organização e controlo do funcionamento, já desde 1984²⁴³ que faz parte do ideário das câmaras municipais, devidamente auxiliadas. E, podemos ainda fazer menção à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que define, como sabemos, as competências materiais e de funcionamento das câmaras municipais, e, no âmbito do Programa Aproximar, mostra na alínea g) do n.º 1 do artigo 33.º que seria da competência da câmara municipal “assegurar, organizar e gerir o transporte escolar”. Voltando ao artigo 37.º diz-nos o n.º 2 que “compete igualmente às câmaras municipais a conservação, manutenção e equipamento das residências escolares (...)” sendo que, mais uma vez, será fixada por portaria “uma fórmula de financiamento das despesas (...)”, tal como estatui o n.º 2 da alínea b) do artigo 68.º, que deverá ser aprovada no prazo de um ano após a entrada em vigor do presente decreto-lei”, n.º 3.

Mais uma vez, também para as residências escolares no que se refere ao previsto no n.º 2 do artigo 37.º é definido um regime provisório previsto no n.º 2 do artigo 67.º que nos diz que, até à entrada em vigor da portaria, tais competências ficam a cargo do Ministério da Educação e será ainda transferida uma verba anual a cada município de 20 mil euros por cada residência escolar.

Por outro lado, no que concerne ao alojamento cumpre-nos referir que o mesmo se desdobra em modalidades diversas segundo o disposto no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 55/2009 sendo duas dessas modalidades a colocação junto de famílias de acolhimento e, o alojamento facultado por entidades privadas, mediante estabelecimento de acordos de cooperação com vista ao cumprimento da escolaridade obrigatória e à promoção da frequência do ensino secundário por parte de alunos forçados a deslocarem-se do seu agregado familiar. Ora, são precisamente as duas modalidades descritas que, segundo o disposto no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, “(...) são da competência das câmaras municipais da área de agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas em que os beneficiários se encontrem matriculados”. Sendo que os critérios para a concessão deste tipo de alojamento serão definidos por diploma próprio (n.º 3 do artigo 38, artigo n.º 34).

Compete ainda às câmaras municipais “(...) promover e implementar medidas de apoio à família que garantam uma escola a tempo inteiro (...)” sendo que as medidas se encontram espelhadas nas alíneas do artigo 39.º onde podemos referir a título

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

exemplificativo: “componente de apoio à família, através de atividades destinadas a assegurar o acompanhamento dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico antes e ou depois das componentes do currículo e das atividades de enriquecimento curricular, bem como durante os períodos de interrupção letiva”, e “atividades (...) destinadas a assegurar o acompanhamento das crianças na educação pré-escolar antes e ou depois do período diário de atividades educativas e durante os períodos de interrupção destas”.

De referir que, a planificação destas atividades “(...) é desenvolvida conjuntamente pelas câmaras municipais e pelos órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (...)” já a supervisão pedagógica e a avaliação deste tipo de atividades “(...) cabe ao conselho pedagógico de cada agrupamento de escolas ou escola não agrupada (...)” consoante o que se encontra referenciado no artigo n.º 40. Sobre esta matéria da organização e funcionamento das atividades de apoio à família e das atividades de enriquecimento curricular são estabelecidas em decreto-lei próprio que plasma o regime específico em ordem ao disposto no artigo n.º 41.

Por sua vez, cumpre ainda referir que as atividades de animação e apoio à família e as atividades de enriquecimento curricular serão financiadas pelo Fundo de Financiamento para a Descentralização (FFD), sendo que a componente de apoio à família financiado pelo Fundo Social Municipal (FSM).

Numa última nota, façamos ainda uma remissão para o consta no artigo 73.º relativo ao regime provisório “até à entrada em vigor diploma previsto no artigo 34.º, mantêm-se em vigor toda a legislação e regulamentação aplicável à ação escolar, em tudo o que não for contrário ao presente decreto-lei”, diplomas legais que temos vindo a apresentar ao longo do estudo da ação social escolar.

Vamos agora iniciar a segunda parte do presente capítulo – secção II - com um tema que muito tem dado que falar, nomeadamente o recrutamento do PND na certeza de que, “se os docentes são os promotores do processo educativo, o pessoal não docente é quem garante as condições logísticas para que o mesmo, nas suas múltiplas vertentes, possa ser implementado” conforme refere Jones Maciel, sendo imperioso garantir que as escolas dispõem efetivamente dos recursos humanos necessários ao seu bom funcionamento.

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

Assim, começamos por salientar que, tal como se encontra consagrado no n.º 2 do artigo 42.º, são “as câmaras municipais que procedem ao recrutamento e seleção do PND que vão desenvolver funções nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede pública escolar (...)” o que significa que assistimos à transferência de recursos humanos da administração central para os municípios. Ora, os mapas de pessoal das câmaras municipais passam a prever os postos e trabalho do pessoal não docente da rede pública escolar do ME, n.º 1 do mesmo preceito legal.

No que concerne à dotação máxima, questão que aliás não é recente, sendo consensual que a falta de funcionários não docentes é um sério problema do sistema educativo português, o n.º 3 do artigo 42.º, a par com o que se encontra regulado pela alínea a) do n.º 2 do artigo 68.º esclarece que “os critérios e a fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do PND, por agrupamento de escolas ou escola não agrupada, é definida por portaria (...)” não trazendo, por isso, nenhuma novidade, uma vez que, até então esta matéria já é regulada por portaria 250.

Cumpre-nos especificar o procedimento de transição do pessoal não docente para os mapas do pessoal das câmaras municipais e o mesmo encontra-se plasmado no artigo n.º 43 do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro constando no n.º 1 que “os trabalhadores com vínculo de emprego público da carreira subsistente de chefe de serviço de administração escolar e das carreiras gerais de assistente técnico e de assistente operacional, transitam para os mapas de pessoal das câmaras municipais da localização geográfica respetiva”. Tal transição “(...) implica a sucessão na posição jurídica entre os empregadores públicos, de origem e de destino, envolvidos, mantendo-se inalterados, quanto às restantes matérias, (...) designadamente quanto à situação jurídico-funcional que os trabalhadores detêm à data da transição”, tal como prevê o n.º 3 do presente artigo, querendo isto significar, que mantêm a função laboral que detinham até então. Já o n.º 2 do artigo em estudo faz-nos a ressalva de que “estão excluídos (...) os técnicos especializados que exercem funções nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede escolar pública do Ministério da Educação”. Por sua vez, da leitura que podemos fazer dos n.ºs 4 e 5 refira-se que os trabalhadores que passam a constar no mapa do pessoal das câmaras municipais “(...) continuam a exercer funções nos agrupamentos ou escolas

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

não agrupadas, (...) salvo quando manifestem o seu acordo em exercer funções (...)” em escola diferente, ou quando esta encerre em que “a reafectação por opção (...) carece de concordância expressa do diretor do agrupamento de escolas ou escola não agrupada em que o pessoal presta serviço”. Situação diferente consubstancia-se na mobilidade, sendo que também ela se encontra salvaguarda, assim o diz o n.º 6 “as situações de mobilidade, em todas as suas modalidades, existentes à data da transição dos trabalhadores (...) mantêm-se inalteradas até ao respetivo termo”.

Realçamos também que os trabalhadores que transitam para os mapas do pessoal das câmaras municipais “(...) continuam a beneficiar do regime da Direção Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE) e de reembolso das despesas com o Serviço Nacional de Saúde (SNS) vigente nos respetivos lugares de origem”, em ordem ao disposto no n.º 10 e, façamos uma remissão para o n.º 5 do artigo 54.º que nos diz os encargos são da responsabilidade da Administração central.

No que respeita à gestão do pessoal não docente propriamente dita, no que se reflete no poder de direção, fixação do horário de trabalho, poder disciplinar de aplicação de pena inferior a multa e distribuição do serviço refira-se que os mesmos ficam a cargo dos diretores dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, assim consagra as alíneas do n.º 1 do artigo 44.º. Por sua vez, o n.º 2 acrescenta que “(...) cabe ainda aos diretores dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (...) propor ao presidente da câmara municipal” os contributos para a avaliação de desempenho do pessoal não docente e, a proposta de mapa de férias, de modo considere assegurado o normal funcionamento do estabelecimento de educação ou de ensino. Tal afigura-se positiva já que são os diretores dos estabelecimentos de ensino que estão todos os dias presentes e, por isso, mais próximos da dinâmica escolar e das necessidades dos mesmos nestas matérias.

Uma última nota refere-se à certificação das ações de formação proporcionadas e à apreciação técnico-pedagógica sendo que as mesmas cabem “(...) concomitantemente, ao departamento governamental com competência na matéria e à Associação Nacional de Municípios Portugueses”.

Por outro lado, a terceira parte deste denso capítulo diz respeito ao funcionamento dos edifícios escolares – secção III – e, mais uma vez, compete às câmaras municipais a

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

“contratação de fornecimentos e serviços externos essenciais ao normal funcionamento dos estabelecimentos educativos (...)” em ordem ao disposto no artigo n.º 46. De notar que, este diploma legal não é exaustivo na enumeração de serviços externos, elencando, contudo, alguns deles: eletricidade, combustível, água, sendo que os mesmos serão assumidos pelas verbas a transferir pelo Fundo de Financiamento da Descentralização, e o valor é calculado anualmente consoante o disposto no n.º 2 do artigo 52.º.

Por sua vez, e ainda em relação aos edifícios escolares diz-nos o n.º 2 do artigo 47.º que “a cedência de utilização (...) é obrigatoriamente onerosa” com as exceções resultantes do n.º 3. Assim, o destino dessas receitas “(...) é consignado a despesas de beneficiação, conservação e manutenção dos equipamentos escolares públicos ou dos espaços exteriores incluídos no perímetro dos estabelecimentos (...)”, artigo 48.º.

Outra valência importante das escolas e, a concluir o capítulo, falamos agora da segurança escolar – secção IV – em que a sua organização e vigilância fica a cargo das câmaras municipais, muito embora seja em articulação com as forças de segurança presentes no seu território e com os órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas em ordem ao que se encontra plasmado no artigo n.º 49.

No capítulo VI trata-se de um mecanismo de convergência muito importante para o bom desempenho do sistema educativo português - CME – enquanto “órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do Município (...)” e, portanto, vamos elaborar uma análise alargada, uma vez que o tema assim o exige.

Assim, o artigo n.º 55 revela que o “conselho municipal da educação é uma instância de consulta, que tem por objetivo a nível municipal, analisar e acompanhar o funcionamento do sistema educativo propondo as ações consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo” o que, a par com o potencial político que lhe apraz, salientamos também as suas debilidades organizacionais e funcionais.

Apesar de ser referenciado pela primeira vez, com outra designação – Conselho Local de Educação -, em normativos legais publicados nos anos de 1998 e 1999, somente em 2003, através do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, passa a ser efetivamente regulamentado pelo poder central já com a designação atual. De ressaltar o disposto no

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

preâmbulo do diploma legal mencionado quando refere que a consagração deste órgão se reconduz a uma “nova visão estrutural do sistema educativo português e um passo de maior importância no sentido da aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo, e de coresponsabilização entre ambos”. Dizer também que, segundo João Pinhal, “o normativo respeitante a esta matéria surpreendeu pela negativa, tendo em conta a história da criação destes órgãos e as expectativas que estavam criadas” o que fez com que as esperanças num poder real e autónomo concernente a este órgão saíssem goradas.

Porquanto, sabemos que a consagração legal é o primeiro passo, mas são necessários processos de consensos, tarefa que é quase uma utopia. Para tal exigem-se “(...) instâncias de racionalização e de mediação conexas, tendo em vista gerir as tensões e dinâmicas de uma ação pública onde se confrontam diferentes interesses e perspetivas muitas vezes divergentes” sendo este o raciocínio que deve ancorar/suportar os CME.

De facto, enquanto política educativa, o CME insurge da necessidade existente de uma articulação dos demais agentes políticos, mas também educativos numa troca complementar de conhecimentos, na certeza de que, conforme a asserção de Clara da Cruz “(...) uma política não é aquilo que é definido unicamente pelo governo e pela sua administração, antes um processo complexo, com vários níveis e vários atores, transtemporal e translocal”. Neste sentido, vem impregnar alterações na organização e coordenação das relações estabelecidas alusivas à trilogia – poder central, poder local e escolas – que devem ser caracterizadas por uma comunicação saudável e pela concertação -. De facto, nos CME há o acarear de interesses com intervenções e registos discursivos diversos que muitas das vezes terminam em convergências interessantes do ponto de vista enriquecedor para sistema educativo.

Resultante de um processo político-educativo que conta já com mais de duas décadas, apresentamos algumas características que são comuns a todos os CME.

No contexto da descentralização, e até mesmo da territorialização da educação, perspetivar os CME ultrapassando a valência tática e operativa passando para uma valência estratégica na congregação de todos os intervenientes traduz-se em pensar a Escola sobre o ponto de vista de uma unidade plural. Ora, os CME são aqui entendidos como espaços de “multirregulação”, de desenvolvimento coletivo e sobretudo enquanto

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

“(…) órgãos de intermediação e de concertação de vários poderes, numa lógica de administração da educação, ligados a um dado território e a um dado grupo de pessoas”.

De facto, “a grande diferença entre uns e outros joga-se na capacidade de só alguns se assumirem instâncias de racionalização e de mediação complexas” sabendo gerir a multiplicidade de interesses divergentes que entram em confronto.

Na realização do objetivo nuclear, o conselho municipal de educação tem competências para deliberar sobre algumas matérias em especial sendo que “a releitura do diploma das competências atribuídas ao CME (...) deixam-nos de consciência tranquila relativamente aos textos consensualizados com a ANMP e à sua importância para o presente e para o futuro”²⁶⁶ não obstante uma avaliação do cumprimento das mesmas deixar-nos-ia com um claro sentimento de desencanto pois concluir-se-ia que a maioria dos CME não estão a concretizar plenamente as suas competências.

As mesmas encontram-se descritas nas várias alíneas do artigo n.º 56 as quais vamos, de seguida, apresentar em forma de lista para uma melhor perceção das mesmas:

- “Coordenação do sistema educativo e articulação educativa com outras políticas sociais em particular nas áreas da saúde, da ação social e da formação e emprego”;
- “Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa (...)”,
- “Emitir parecer obrigatório sobre a abertura e o encerramento de estabelecimentos de educação e ensino”
- “Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia”
- “Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município”
- “Medidas de desenvolvimento educativo no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de atividades de enriquecimento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida (...)”, entre outras;
- “Programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos”;
- “Intervenções de qualificação e requalificação de edifícios escolares”.

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

Ainda, no seio das competências que aprazem ao CME diga-se que “compete, ainda, (...) analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, refletir sobre as causas analisadas e propor as ações adequadas à promoção de eficiência e eficácia do sistema educativa, tal como se encontra disposto no n.º 2 do presente artigo.

De notar que os membros do conselho municipal de educação devem “(...) disponibilizar a informação de que disponham relativa aos assuntos a tratar, cabendo, ainda, ao representante do departamento governamental com competência na matéria apresentar, em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo (...) conforme o disposto no n.º 3 do artigo 56.º.

Podemos verificar também que algumas das competências do CME são complementares, por exemplo, às competências do CG, um dos órgãos das Escolas regulado no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril já com as devidas alterações. Falamos mais concretamente das competências referidas nas alíneas c) e g) do n.º 1 do artigo 13.º, “aprovar o projeto educativo e acompanhar” sendo que a elaboração da proposta do mesmo é da competência do CP, e “avaliar a sua execução e aprovar as propostas de contratos de autonomia”, respetivamente.

De facto, as competências, apesar da relevância que as caracterizam adquirirão o estatuto de competências meramente consultivas, o que poderá resultar, em última análise, na associação do CME a um fórum de discussão com um escasso impacto nas decisões locais, tirando-lhes relevância e significado.

Simultaneamente, a esta situação juntam-se alguns comportamentos do poder central que, “(...) fazendo tábua rasa das competências outorgadas ao CME, toma decisões à revelia deste Conselho em matérias sobre as quais devia ser ouvido”²⁶⁷, conforme dispõe Maria Isabel de Carvalho. Uma dessas competências tem que ver, por exemplo, com os contratos de autonomia que, apesar deste novo Decreto-Lei prever que o CME possa participar na negociação e execução dos mesmos sendo que em regra não costumam ser ouvidos. Daqui podemos retirar a ilação de que o poder central poderá estar inevitavelmente a reconhecer a inoperância destes Conselhos.

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

Assim, surge a interrogação de quem serão os membros deste importante conselho, ao que o artigo n.º 57 dá a resposta, sendo a sua composição bastante diversificada. Por sua vez, refira-se que o conselho municipal de educação pode deliberar a constituição interna do grupo de trabalho em razão das matérias a analisar tal como podemos observar no n.º 5 do artigo 57.º. Ainda assim, diz-nos Maria Isabel de Carvalho que o facto de a constituição ser legalmente fixada “(...) não deixa qualquer margem para se ir além do estabelecido (...) não permite uma adequação às realidades concretas de cada município”²⁶⁸ considerando que se trata de uma “(...) composição demasiado rígida que não tem em conta as diferentes dimensões dos concelhos; em certos casos esta composição poderá não ser a mais indicada atendendo à realidade escolar e características do município”.

Referimos ainda os membros/entidades que integram o CME: o presidente da câmara, o presidente da assembleia municipal, o vereador com o pelouro da educação, o presidente da junta de freguesia que será eleito pela assembleia municipal em representação das freguesias do concelho em causa, o representante do departamento governamental responsável pela área da educação, o representante da CCDR respetiva e, os diretores das escolas/agrupamentos.

Por sua vez, integram ainda este mecanismo de convergência vários representantes, desde que as estruturas representativas existam no município em causa, a saber: uma das instituições de ensino superior público, das instituições de ensino superior privado e ainda um representante do pessoal docente do ensino secundário público, do ensino básico público e da educação pré-escolar pública sendo que estes três são eleitos para o efeito “(...) pelos docentes do respetivo grau de ensino” conforme dispõe o n.º 3 do artigo 57.º. Integra também um representante de cada conselho pedagógico e também eleito pelo mesmo sendo que não pode ser o diretor tal como ressalva o n.º 4.

Cumpre ainda referenciar que na composição do conselho municipal de educação inserem-se um representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privado, dois representantes da(s) associação(ões) de pais, um representante das associações de estudantes, um dos serviços públicos de saúde, segurança social, entre outros.

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

De realçar que, tal como já acontecia com dispositivos legais anteriores, denotamos a ausência de representantes do pessoal não docente e do setor dos transportes. Concomitantemente, outro aspeto de relevo aponta-se relativamente ao facto de, do lado do poder local, apenas estar representado no CME “atores da mesma ideologia política” (presidente da câmara, presidente da assembleia municipal, vereador responsável pela educação) sendo também uma das vias onde a intervenção do município é feita de forma mais direta ocupando assim uma posição privilegiada.

Uma outra observação em torno da composição deste órgão e tendo em conta a primeira versão do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, e, fazendo um paralelo com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, podemos verificar algumas modificações que, no nosso entender se traduzem em evoluções, como sejam o facto de o presidente da junta à altura não constar na lista, assim como o representante da CCDR e também o representante de cada um dos CP’s dos agrupamentos de escolas dada a importância que estes atores locais têm, a par com os restantes, na exigente tarefa de coordenação do sistema educativo.

Em última análise, verifica-se, pois, uma grande abrangência em termos de representatividade.

No que respeita à sua constituição, diz-nos o artigo n.º 58 que, “o conselho municipal de educação é nomeado por deliberação da assembleia municipal, nos termos proposto pela câmara municipal”. Concernente ao funcionamento refira-se que “(...) reúne, ordinariamente, no início e no final do ano letivo e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu presidente” tal como se encontra plasmado no n.º 1 do artigo 59.º e ainda referir que a câmara municipal assegura “o apoio logístico e administrativo necessário (...)” ao seu funcionamento, constante do n.º 3 numa postura que manifesta o claro interesse em envolver o Município no CME.

Relativamente às regras de funcionamento do conselho municipal de educação diga-se que as mesmas devem constar de regimento próprio que é aprovado pelo mesmo, dando lugar, tal como nos diz Clara da Cruz a “(...) diferentes configurações dos CME, diferentes estruturas organizacionais e funcionais”²⁷⁰ acrescentando ainda que “esta diversidade de processos de regulação da ação pública revela as convergências e as divergências no modo como os atores autárquicos e locais entendem os objetivos dos

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

CME e o exercício das suas competências, como se apropriam das sucessivas medidas de política educativa. Como agem conjuntamente com interdependências múltiplas, como divergem e conflituam, como organizam relações políticas diferentes baseadas na comunicação e na concertação e renovam fundamentos de legitimidade.”271.

Não obstante, este regimento deve respeitar alguns princípios essenciais que constam das alíneas do artigo 60.º: presença obrigatória de metade dos membros para que o mesmo possa funcionar, as deliberações que se consubstanciem em posições do conselho com carácter externo devem ser aprovadas por maioria absoluta dos seus membros, por sua vez, os respetivos membros devem participar obrigatoriamente nas votações e discussões e, por último referir que as atas das reuniões devem ser rubricadas por todos os membros presentes.

Em suma, “(...) os CME não resultam de um automatismo legislativo, nem surgem espontaneamente através de processos intuitivos de geração de consensos (...) são o resultado de processos complexos de construção das ordens educativas locais, subjacentes aos processos (...) de descentralização (...)”272.

Segue-se agora a análise dos últimos capítulos deste novo Decreto-Lei destacando os pontos mais salientes.

Em primeiro lugar, cumpre-nos referir a existência de duas Comissões – Comissão de Acompanhamento e Monitorização e a Comissão Técnica de Desenvolvimento – que são constituídas à posteriori com o propósito de auxiliarem na operacionalização do diploma legal em estudo. Para tal, no que respeita às composições das mesmas refira-se que são bastante diversificadas de modo que os vários intervenientes na educação/sistema educativo possam prestar o seu contributo. (artigos n.º s 65 e 66).

1. Reconhecimento de Receita e Despesa

As autarquias podem ter de reconhecer novas fontes de receita e novas despesas associadas às competências transferidas. A forma como essas receitas (por exemplo, transferências do Estado ou receitas próprias) e despesas (por exemplo, custos operacionais com os novos serviços) são contabilizadas segundo as normas do Sistema

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

de Normalização Contabilística (SNC), que aplica aos municípios as mesmas exigências que para outras entidades públicas.

O sistema contabilístico utilizado na CMC assenta no SNC- AP, introduzido através do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, consiste no sistema contabilístico para as administrações públicas, a aplicar nas autarquias locais e entidades equiparadas, visando a criação de condições para a integração consistente da Contabilidade Orçamental, Patrimonial e de Custos/Analítica numa contabilidade moderna, de forma a constituir um instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias locais. Tem como objetivos apoiar a tomada de decisões estratégicas no âmbito da orçamentação plurianual, e apoiar a atividade de controlo da atividade financeira da administração local. Além disso pretende também reforçar a transparência da situação financeira e patrimonial das autarquias, reforçar a utilização pelas autarquias locais de novas técnicas de gestão e ainda reforçar a transparência das relações financeiras das autarquias (Costa, 2007) que já se impunha perante o POCAL e continuando a verificar se no SNC-AP, a obrigatoriedade de serem implementados três subsistemas contabilísticos (Costa, 2007):

- Contabilidade Orçamental, que se baseia no princípio de caixa, em que as receitas e despesas são reconhecidas no momento que se verifica o respetivo recebimento e pagamento. Tem, todavia, subjacente uma base de caixa modificada, uma vez que se reconhecem também os compromissos e as liquidações, ou seja, são reconhecidas as transações quando uma determinada entidade se compromete com o pagamento das despesas, bem como auferir os direitos a liquidar. Os principais mapas deste subsistema respeitam à execução orçamental (Controlo de Despesa e Controlo de Receita) e mapa de Fluxos de Caixa.
- Contabilidade Patrimonial, elaborada na base do acréscimo, onde se registam todos os acontecimentos que implicam uma alteração, em termos quantitativos ou qualitativos, do património da autarquia, obtendo-se, deste modo, informação da situação patrimonial e financeira da entidade. O Balanço e a Demonstração dos Resultados por natureza constituem os principais mapas deste subsistema contabilístico.

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

• Contabilidade de Custos onde, a partir de vários mapas cujos diversos modelos são definidos no POCAL, é obtida informação do custo por funções, por bens e por serviços.

O programa informático de contabilidade utilizado na CMC é o Sistema de Contabilidade Autárquica (SCA) da Associação de Informática da Região Centro (AIRC).

Para além das capacidades de processamento contabilístico emanadas do POCAL, o SNC-AP permite responder de uma forma rigorosa, integrada e eficiente, às necessidades contabilísticas, de prestação de contas e de gestão administrativa designadamente:

- Integrando consistentemente as Contabilidades Orçamental, Patrimonial e de Custos;
- Cumprindo, a nível dos Documentos Previsionais e respetivas Modificações Orçamentais, os Princípios Orçamentais e Regras Previsionais e disponibilizando informação para que os Órgãos Autárquicos possam acompanhar a Execução Orçamental numa perspetiva de Caixa e de Compromissos;
- Disponibilizando informação sobre a situação patrimonial da organização;
- Obtendo a distribuição de Custos por Bens, Serviços e Funções e ainda por Centros de Responsabilidade.

Para garantir a coerência e fiabilidade de dados e uma maior economia e rapidez de processamento, o SNC-AP tem um funcionamento integrado com vários módulos aplicativos, designadamente o aprovisionamento e património. Permitindo assim que sempre que seja emitida uma requisição interna, por exemplo, ou um abate, seja automaticamente atualizado para a contabilidade.

Exemplo: Se a competência transferida for a gestão de um serviço de saúde ou educação, a autarquia terá de contabilizar as receitas (subsídios, transferências do Estado) e as despesas (custos com recursos humanos, equipamentos, infraestrutura, etc.).

2. Património e Infraestruturas

A transferência de competências pode envolver a posse de infraestruturas e património, o que exige um cuidado especial no processo de reconhecimento e avaliação de ativos e passivos. Por exemplo, se as competências transferidas envolvem a gestão de um hospital

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

ou de uma escola, a autarquia terá de integrar esses ativos no seu balanço e determinar o valor do património que passa a ser de sua responsabilidade.

Exemplo: A autarquia pode ter de contabilizar o valor das infraestruturas e equipamentos existentes na transferência, bem como as dívidas associadas a esses ativos.

3. Transferências Financeiras do Estado

Uma das principais fontes de financiamento das competências transferidas é o Orçamento de Estado, que pode realizar transferências financeiras para cobrir os custos da implementação das novas responsabilidades. Essas transferências devem ser reconhecidas pelas autarquias como receitas, e a sua utilização deve ser monitorizada de acordo com os princípios contabilísticos e orçamentais.

Exemplo: As transferências do Estado para a educação ou saúde pública, que as autarquias precisam de utilizar para financiar as despesas associadas.

4. Ajustamento dos Orçamentos Municipais

A transferência de competências obriga à revisão e ajustamento do orçamento municipal, de forma a refletir as novas responsabilidades e fontes de financiamento. A autarquia deve, assim, rever a sua previsão de receitas e despesas, garantindo que as novas responsabilidades estão devidamente financiadas.

5. Registo de Passivos

Caso as autarquias assumam passivos relacionados com as competências transferidas (como dívidas associadas a serviços ou contratos em vigor), estes passivos deverão ser adequadamente registados nos seus balanços. Esses passivos podem surgir, por exemplo, se a transferência incluir o pagamento de dívidas de entidades públicas anteriormente responsáveis pelos serviços.

6. Prestação de Contas

A transferência de competências exige que as autarquias apresentem a sua gestão de forma transparente, o que implica a implementação de práticas rigorosas de prestação de contas, conforme as exigências do Sistema de Normalização Contabilística. A

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

contabilidade das autarquias precisa refletir de maneira clara todas as transações e fluxos financeiros relativos às novas competências assumidas.

Exemplo: Relatórios anuais que indiquem o custo dos novos serviços prestados, receitas associadas e investimentos realizados.

7. Planeamento e Orçamento de Investimentos

Se as transferências de competências envolverem investimentos em novos projetos (como a construção de infraestruturas ou a aquisição de equipamentos), será necessário garantir que estes são orçamentados e geridos de acordo com as regras do SNC, incluindo a amortização de ativos e a gestão de financiamentos.

8. Contabilidade de Recursos Humanos

Muitas competências transferidas para as autarquias envolvem a gestão de pessoal. A autarquia terá de contabilizar as despesas associadas aos salários, benefícios sociais e encargos sociais, bem como a adaptação da estrutura organizacional para gerir esses novos recursos humanos.

Exemplo: Custos relacionados com a contratação de novos funcionários para gerir as competências na área da saúde ou da educação.

9. Gestão de Contratos e Convenções

A transferência de competências pode envolver a gestão de contratos, acordos e convenções celebrados entre o Estado e as autarquias. Estes contratos devem ser devidamente contabilizados, garantindo que a autarquia cumpra com os seus compromissos financeiros, tanto em termos de pagamentos como de execução de serviços.

ATIVIDADES REALIZADAS DURANTE O ESTÁGIO

3.1. A Secção de Contabilidade: – Caracterização e enquadramento na estrutura organizacional

Como apresentado anteriormente, a Secção de Contabilidade insere-se na Divisão Financeira que, por sua vez, se insere no Departamento Administrativo e Financeiro e de Educação da CMC. Foi nesta secção que decorreu o Estágio, cujas competências são garantir a elaboração dos documentos previsionais e de prestação de contas, organizar os processos inerentes à execução do orçamento e demais documentos contabilísticos, garantir o controlo e acompanhamento da execução orçamental, emitindo pareceres acerca das ações corretivas adequadas, proceder ao tratamento de dados contabilísticos e financeiros, assegurando a imputação adequada na vertente de execução orçamental. É também da sua competência elaborar relatórios de controlo orçamental, proceder à elaboração e atualização de mapas indicadores de gestão municipal, entre outras.

A Secção de Contabilidade trabalha sempre em harmonia com a Secção de Aprovisionamento (SA), pois todos os pedidos efetuados pela SA, por requisições internas, são cabimentados e comprometidos pela Contabilidade, assim como todas as faturas que derem entrada na Contabilidade dirigem-se à SA para a sua respetiva conferência.

Pelo Regulamento de Organização dos Serviços da CMC compete à Secção de Contabilidade assegurar, organizar e manter atualizado um circuito documental e um Plano de Contas que permita o lançamento, registo e escrituração contabilística de todos os documentos e operações que tenham reflexo na Contabilidade Orçamental, Patrimonial e de Custos. Também é função desta secção manter organizada e atualizada a contabilidade municipal, assim como ser responsável pela emissão de documentos de despesa, nomeadamente, ordens de pagamento a terceiros, operações de tesouraria e relativos a remunerações de recursos humanos. É ainda da sua competência proceder ao controlo de prazos e valores das prestações, efetuando o processamento dos documentos com vista ao pagamento das despesas de empréstimos, locações financeiras ou outras, e elaborar e fornecer balancetes e relatórios mensais sobre a situação patrimonial e de custos do Município às outras unidades orgânicas. Esta secção ajuda ainda na preparação

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

dos documentos previsionais e de prestação de contas de natureza contabilística, patrimonial e de custos.

O mesmo Regulamento estabelece que a Secção de Contabilidade colabora com todas as unidades orgânicas, tendo em vista o regular funcionamento do circuito de imputação e classificação das obras e atividades incluídas nas GOP's e prepara, organiza e remete ao Tribunal de Contas, bem como a outras entidades os elementos contabilísticos legalmente obrigatórios.

3.2. - Enquadramento e Objetivos

O Estágio tem por objetivo relacionar os conhecimentos teóricos com a realidade prática da atividade de uma empresa ou instituição. Nesta fase, é muito importante encontrar pessoas dispostas a partilhar todo o seu conhecimento e experiência, de forma a ajudar a pôr em prática as aprendizagens teóricas adquiridas.

Tendo isto em consideração, desenvolveu-se no sentido de executar as tarefas normais e diárias de uma Secção de Contabilidade municipal, como dar entradas de faturas, fazer transferências para os credores, emitir ordens de pagamentos, fazer cabimentos e compromissos, entre outras tarefas.

Numa segunda fase, o Estágio passou a tarefas com um nível técnico mais aprofundado, designadamente a elaboração e envio dos mapas para a DGAL, inclusive os fundos de financiamento de descentralização (FFD).

Em primeiro lugar, tivemos de realizar reuniões com os responsáveis da ação social e da saúde, que era o vereador Dr. Carlos Canais e Dra. Mariana Pimentel, para implementar as percentagens de imputação dos gastos fixos e variáveis assim como os recursos humanos, visto que a ação social, como o património já era do município, apesar de ter as GOP's próprias criadas para este efeito, e assim também relativamente à educação era mais fácil.

3.3 - Contabilização das receitas relativas à transferência de competências

A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, prevê a transferência, para os municípios e para as entidades intermunicipais, dos recursos que visam financiar o exercício das novas competências previstas na mesma lei. O diploma prevê a possibilidade de assunção de competências já no corrente ano, pelo que se torna necessária a preparação dos orçamentos municipais para a arrecadação das receitas em questão. Os municípios devem respeitar as regras previsionais na inscrição das importâncias relativas às transferências correntes e de capital, conforme ponto 3.3.1 do POCAL e demais disposições previstas na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual. As receitas a transferir para as autarquias locais podem ser provenientes dos serviços da administração direta ou indireta do Estado. Tendo em vista a autonomização destas receitas, permitindo um melhor acompanhamento do processo, importa proceder à criação de classificações económicas e contas patrimoniais específicas para o registo destas verbas, a incluir nos orçamentos e planos de contas, respetivamente. Assim, ao nível do classificador económico, são criadas as seguintes **classificações orçamentais da receita**:

06 03 01 06 - Transferências correntes / Administração central / Estado / Transferência de competências - Lei 50/2018

06 03 07 01 - Transferências correntes / Administração central / Serviços e fundos autónomos / Transferência de competências - Lei 50/2018

10 03 01 06 - Transferências de capital / Administração central / Estado / Transferência de competências - Lei 50/2018

10 03 08 01 - Transferências de capital / Administração central / Serviços e fundos autónomos / Transferência de competências - Lei 50/2018.

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

Figura 2 – Transferências e Subsídios Recebidos

| Tipos de receita | Disposições legais | Finalidade | Entidade financiadora | Receita prevista | Receita recebida | Receita prevista e não recebida | Devolução de transferências/subsídios ocorrida no exercício |
|------------------|--------------------|---|---|------------------|------------------|---------------------------------|---|
| 060101 - Púlicas | Lei 50/2018 | Transferência de Competências • Lei 50/2018 - Educação | Dgaf - Direção Geral das Autarquias Locais | 1401864 | 1401864 | 0 | 0 |
| 060101 - Púlicas | Protocolo | FEDE - Condições: um cenário mais através C/Apoio FEED | Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP | 20372,74 | 20372,74 | 0 | 0 |
| 060301 - Estado | OE | Fundo de Equilíbrio Financeiro | Dgaf - Direção Geral das Autarquias Locais | 4089949 | 4089949 | 0 | 0 |
| 060301 - Estado | OE | Fundo Social Municipal | Dgaf - Direção Geral das Autarquias Locais | 390714 | 390714 | 0 | 0 |
| 060301 - Estado | OE | Participação Fixa no IRS | Dgaf - Direção Geral das Autarquias Locais | 992552 | 992552 | 0 | 0 |
| 060301 - Estado | Lei 50/2018 | Transferência de Competências • Lei 50/2018 - Ação Social | Dgaf - Direção Geral das Autarquias Locais | 140136 | 140144 | 4 | 0 |
| 060301 - Estado | Lei 50/2018 | Transferência de Competências • Lei 50/2018 - Saúde | Dgaf - Direção Geral das Autarquias Locais | 1 | 14991 | -14990 | 0 |
| 060301 - Estado | Lei 50/2018 | Transferência de Competências • Lei 50/2018 - Educação | Dgaf - Direção Geral das Autarquias Locais | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 060301 - Estado | OE | Participação do IVA | Dgaf - Direção Geral das Autarquias Locais | 100866 | 100865,68 | 0,32 | 0 |
| 060301 - Estado | | DGESTE | | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 060301 - Estado | Protocolo | Fundo Ambiental - ICNF - Gabinete Técnico Florestal | ICNF - Inst. Da Conserv. Natureza e das Florestas, IP | 13978 | 27958 | -13980 | 0 |

Ao fim e a cada recebimento da receita mensal, em primeiro lugar para dar entrada da mesma, emitia-se na contabilidade umas guias de receitas próprias quer receita corrente, quer receita de capital e devidamente identificadas nas áreas respetivas: - educação; ação social e saúde.

POR ÁREA SETORIAL: -Educação

No domínio da Educação, os municípios têm competências em matéria de planeamento, gestão e realização de investimentos, que se traduzem nas seguintes competências específicas, conforme o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, na redação atual, que regulamenta o artigo 11.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto: a) Elaborar a carta educativa; b) Elaborar o plano de transportes escolares; c) Construir, requalificar e modernizar edifícios escolares, em execução do planeamento definido pela carta educativa respetiva; d) Adquirir equipamento para os edifícios escolares; e) Realizar intervenções de conservação, manutenção e pequena reparação em estabelecimentos da educação pré-escolar e de ensino básico e secundário; f) Desenvolver a ação social escolar; g) Gerir o fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos de educação pré escolar e dos ensinos básico e secundário; h) Organizar e controlar o funcionamento dos transportes escolares da área de residência dos alunos,

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

nos termos definidos no respetivo plano de transportes intermunicipal; i) Gerir o funcionamento das residências escolares que integram a rede oficial de residências para estudantes; j) Gerir o funcionamento das modalidades de colocação junto de famílias de acolhimento e alojamento facultado por entidades privadas, mediante estabelecimento de acordos de cooperação; k) Promover e implementar medidas de apoio à família que garantam a escola a tempo inteiro; l) Recrutar e selecionar o pessoal não docente para exercer funções nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede escolar pública do Ministério da Educação; m) Contratar fornecimentos e serviços externos essenciais ao normal funcionamento dos estabelecimentos educativos; n) Gerir a utilização dos espaços que integram os estabelecimentos escolares, fora do período das atividades escolares, incluindo atividades de enriquecimento curricular.

No domínio da Educação consideram-se **despesas com cobertura no FFD**: a) Pessoal Não Docente até ao limite dos rácios comunicados pela área setorial da educação para os ciclos de ensino descentralizados - 2.º e 3.º ciclos e secundário e contratos de execução; b) Seguros de acidentes de trabalho até ao limite dos rácios comunicados pela área setorial da educação para os ciclos de ensino descentralizados - 2.º e 3.º ciclos e secundário; c) Apoios Alimentares para refeições escolares do 2.º, 3.º ciclo e ensino secundários até ao limite de 2,75 euros/aluno de acordo com o estipulado no Despacho n.º 13914/2022, de 30 de novembro; leite escolar e Programa Generalizado de Refeições (PGR) até ao limite de 0,58 euros/aluno, de acordo com o Despacho n.º 8452-A/2015; d) Transportes para alunos com necessidades especiais; e) Escola a Tempo Inteiro Sem AAAF; f) Escola a Tempo Inteiro AAAF; g) Encargos das Instalações conforme tipologia considerada pelo Ministério da Educação; h) Conservação das Instalações de acordo com os valores estabelecidos no Acordo entre o Governo e a ANMP de 22 de julho de 2022; i) Residências - Encargos e conservação das Instalações, com o valor de 200 euros/residência de acordo com o estipulado na Portaria n.º 10/2023, de 4 de janeiro, alterada pela Portaria n.º 262/2023, de 17 de agosto; j) Equipamentos básico, mobiliário, material didático e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos com o valor de 7,68 euros/aluno de acordo com o estipulado na Portaria n.º 10/2023, de 4 de janeiro, alterada pela Portaria n.º 262/2023, de 17 de agosto; k) Contratos inter-

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

administrativos, para os 14 municípios que os haviam subscrito em momento prévio à Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

POR ÁREA SETORIAL: - Saúde

No domínio da Saúde são transferidas para os municípios ao abrigo do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, na sua redação atual, que regulamenta o artigo 13.º da Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto as seguintes competências: a) Participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção; b) Gerir, manter e conservar outros equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários; c) Gerir os trabalhadores, inseridos na carreira de assistente operacional, das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS); d) Gerir os serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos ACES que integram o SNS; e) Estabelecer parcerias estratégica nos programas de prevenção da doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo. A concretização da descentralização de competências no domínio da Saúde ocorre com a assinatura de autos de transferência, nos termos neles previstos. No caso do Município de Condeixa, foram apenas aceites em dezembro/2023.

No domínio da Saúde consideram-se **despesas com cobertura no FFD** até ao limite acordado nos respetivos autos por município, as seguintes áreas: a) Recursos Humanos; b) Seguros de acidentes de trabalho e medicina no trabalho; c) Custos logísticos; d) Imóveis.

POR ÁREA SETORIAL: - Ação Social

No domínio da Ação Social conforme disposições do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, que regulamenta o artigo 12.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, são transferidas para os municípios as seguintes competências: a) Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social; b) Elaborar as cartas sociais municipais, incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais; c) Assegurar a articulação entre as cartas sociais municipais e as prioridades definidas a nível nacional e

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

regional; d) Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré escolar que correspondam à componente de apoio à família nos termos do artigo 12.º; e) Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social; f) Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção; g) Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, designadamente em articulação com entidades públicas, instituições particulares de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos; h) Coordenar a execução do programa de contratos locais de desenvolvimento social (CLDS), em articulação com os conselhos locais de ação social; i) Emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos. Para garantir a gestão adequada do procedimento de transferência, são constituídas comissões de acompanhamento para cada município em matéria de celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI).

No domínio da Ação Social consideram-se **despesas com cobertura no FFD**: a) Recursos Humanos: Encargos para Recursos Humanos, por via do rácio de 100 processos familiares de Rendimento Social de Inserção por técnico e de 250 processos familiares de Atendimento e Acompanhamento Social por técnico. Os montantes da componente de Recursos Humanos previstos garantem que no mínimo cada município tenha 1 recurso humano. b) Seguros de acidentes de trabalho e medicina no trabalho; c) Acordos de Serviços de atendimento e acompanhamento social (SAAS) no âmbito das operações de transição Redes Locais de Intervenção Social (RLIS); d) Protocolos RSI; e) Subsídios eventuais; f) Instalações e Funcionamento. Uma das alterações mais significativas nesta área foi a criação de rácios, isto é, limites máximos para o volume de processos atribuído a cada trabalhador, que se fixaram em 100 processos de RSI e 250 processos familiares de atendimento e acompanhamento social por técnico. Esta alteração aumentou a necessidade de mais de 380 técnicos nos municípios. No caso do Município de Condeixa, como não foi a totalidade da tutela, visto que o edifício já era do património do Município, o que difere da educação e da saúde, que por exemplo os edifícios passaram a ser ativos

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

fixos tangíveis do património do Município, sendo assim necessário imputarmos os proveitos e gastos numa repartição de custos conforme o que estava a ser utilizado no domínio das transferências de competências, ou seja, por exemplo, 40% dos gastos da eletricidade e águas.

MONITORIZAÇÃO DO FFD

O n.º 3 do artigo 66.º da LOE 2023 determina que, para efeitos do n.º 3 do artigo 80.º -B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, os municípios reportam, através da plataforma eletrónica da DGAL, informação relativa ao registo das transferências financeiras, das receitas arrecadadas e dos encargos relativos ao exercício das competências transferidas. O n.º 4 do mesmo artigo determina que o Governo regulamenta, no prazo de 30 dias, através de decreto regulamentar, os termos e condições da comunicação das transferências, os procedimentos a adotar em caso de dedução de verbas e as condições de reporte e de acesso à plataforma eletrónica. Neste contexto, o Decreto-Regulamentar n.º 1/2023, de 29 de maio, estabeleceu as regras para a execução do Fundo de Financiamento da Descentralização, prevendo no n.º 1 do artigo 3.º que “As transferências financeiras, as receitas arrecadadas e os encargos diretamente relacionados com a descentralização de competências estabelecida pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e pelos respetivos diplomas setoriais, são reportados pelos municípios, mensalmente, através da plataforma eletrónica da DGAL”. Para cumprimento deste dever de informação, a DGAL disponibilizou, na área reservada do SISAL, a peça de relato “FFD – Fundo de Financiamento da Descentralização” (PR FFD), devendo os municípios fazer o reporte da receita e da despesa, em base mensal e a valores acumulados, por código de domínio da descentralização, para registo, por rubrica económica, da receita de transferências (AC), receitas próprias (RP) e despesas (DS).

Houve então necessidade de criar mapas para conseguir preencher o ficheiro no programa no mês que se submete.

Como estes mapas não eram de pré-preenchimento, tivemos de realizar várias etapas/procedimentos a ter para assim preencher o ficheiro no programa informático da AIRC.

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

A nível geral, em primeiro lugar, faz-se uma análise às GOP de cada área:

Educação:

- 1 - Balancete das GOP 05/001 - 2020/5010 do respetivo mês;
- 2 - Aceder ao FFD e pesquisar pela GOP;
- 3 - Parametrizar o código de Educação na respetiva GOP e colocar o valor que consta no balancete das GOP's;

Ação Social:

- 1 - Balancete das GOP 06/001 - 2022/5004 do respetivo mês;
- 2 - Aceder ao FFD e pesquisar pela GOP;
- 3 - Parametrizar o código de Ação Social na respetiva GOP e colocar o valor que consta no balancete das GOP's;

Saúde:

- 1 - Balancete das GOP 06/002 – 2024/6 do respetivo mês;
- 2 - Aceder ao FFD e pesquisar pela GOP;
- 3 - Parametrizar o código de Saúde na respetiva GOP e colocar o valor que consta no balancete das GOP's;

A nível de gastos, começamos os procedimentos da seguinte maneira:

3.2. Acidentes de Trabalho

Ação Social:

Processo:

1º Pesquisar no FFD pela classificação Económica 01030901;

2º Total da remuneração base: total de todas as folhas de vencimento – ver no mapa Resumo Final de Folhas de Vencimento

Remuneração Base do Pessoal a imputar (a):

Total da remuneração base ----- 100%

57 de 65

Mod5.233_00

SISTEMA INTERNO DE GARANTIA DA QUALIDADE

Coimbra Business School | ISCAC

Quinta Agrícola – Bencanta, 3045-601 Coimbra

Tel +351 239 802 000; E-mail: secretariado@iscac.pt; www.iscac.pt

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

Rem Base da Ação Social (a)----- X

3º X * Total da Ordem de Pagamento

Educação:

Edução fazer o mesmo raciocínio.

3.3. Eletricidade (da Escola Amarela e da Escola Fernando Namora)

Educação:

Classificação: 020201

Existe um excel com dados que dizem respeito a cada mês;

- A Fatura diz respeito ao período 01-03-2024 a 31-03-2024, mas tem data de documento de 08-04-2024 e só é paga em junho, «logo só entra para o FFD de junho.

3.4. Gás

Petrogal: Entidade 6166

Existe um excel com dados que dizem respeito a cada mês;

Processo:

1º Tirar a conta corrente da entidade;

2º Pesquisar pelo valor e classificação económica

020201 ou 02010204

Quando não é possível encontrar há uma pasta com as faturas.

Educação:

- A fatura diz respeito ao período 06/03/2024 a 05/04/2024, mas tem data de documento 18/04/2024 e foi paga em 24/05/2024. Mas pode acontecer ter a data de documento do período a que diz respeito (por exemplo a fatura respeitante ao período de Abri tinha data de 18/04/2024).

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

- A fatura vem com a morada das escolas. E há um contrato para cada.

3.5. Águas

Entidade: 5265 – Águas do Centro Litoral

Na conta corrente desta entidade há documentos na Classificação Orçamental: 030502, mas dizem respeito a juros de um acordo de pagamento de faturas de anos anteriores.

Classificação Orçamental: Águas - 02011601

Classificação Orçamental: Águas Residuais - 02022509

ERSUC: 02022509

Código do Consumidor das águas: Visto que o Município é o fornecedor

Ação Social:

12204 - Ação Social

Educação:

2 Escolas:

12423 - Escola Fernando Namora

8244 - Escola Amarela

3.6. Vencimentos

Educação:

Folha de Vencimento 71 e 72

Ação Social:

Pessoal a imputar – Mapa em excel com as percentagens a imputar - Folha de Vencimentos (pedido aos recursos humanos das pessoas específicas indicadas pelo serviço da acção social);

3.6.1. Remuneração: - Pagamento dos vencimentos

Imprimir o Resumo do Processamento de Salários

As OP do próprio mês deve ser igual ao total do valor líquido por mês.

3.6.2. Retenções de Vencimentos

CGA: 245111

TSU: 2451121

IRS: 2421

STAL: 2785101

Serviços Sociais: 278929190112

GNR: 2785105

Sindicato: 278904

Penhora: 278929190111

1 - Ver na Folha de Vencimento o valor para cada tipo de retenção;

2 - Ver as contas credoras de cada retenção;

3 - Aceder à janela de emissão das OP's e pesquisar pela conta credora de retenção no mês seguinte ao processamento;

4 - Ver nos detalhes de cada OP qual é que tem os DOC's da folha de vencimento (referencia do documento)

ADSE - 245211> OP é emitida no respetivo mês do processamento de vencimentos

Restantes retenções -> OP emitida no mês seguinte;

3.6.3. Encargos da Própria entidade

- Documentos são emitidos no mês seguinte a que diz respeito.
- CGA: 0103050201
- TSU: 0103050202 existe valor tanto na Educação como na Ação Social e da Saúde.

Processo:

1º Os RH enviam todos os meses o mapa Relação de Encargos CHA referentes aos Vencimentos, que vem por unidade Orgânica;

2º Verificar qual é o valor que diz respeito a:

- 71 – Divisão da Educação e 72;
- 24 – Divisão Ação Social fazer uma regra de 3 simples com o valor base do vencimento dela.

3º Colocar todo o valor na mesma OP

3.7. Verificação na Contabilidade de Custos

Educação:

- 1 - Retirar a relação de movimentos por mês do CR 0332;
- 2 - Apontar qual a OP das faturas e a data de pagamento;
- 3 - Parametrizar no FFD;

Como a área da Saúde foi a última área recebida pelo Município e adaptamos os mesmos procedimentos para aplicar os valores nas OP. pagas no respetivo mês que estivermos a preencher os mapas dos FDD.

CONCLUSÃO

Teoricamente, quando se pretende descobrir qual o nível de decisão mais apto a desempenhar determinadas funções, é possível falar-se em três modelos: um em que as competências se encontram totalmente centralizadas no Estado central; outro em que as competências foram descentralizadas nos níveis inferiores de decisão e, em último lugar, um modelo misto. Em Portugal, como decorre do atual enquadramento constitucional, nomeadamente dos princípios da autonomia das autarquias locais, da subsidiariedade e da descentralização, existe um modelo misto, que envolve a partilha de funções (e também de receitas) entre os vários níveis de decisão. Nos últimos anos, por força das reformas decorrentes da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e posteriormente da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, tem-se assistido a um acréscimo de transferência de competências do Estado para as autarquias locais e, também, para as entidades intermunicipais. As novas funções atribuídas às autarquias locais e às entidades intermunicipais implicam um aumento de despesa e, necessariamente, de meios financeiros para que estas possam assegurar o cumprimento de tais funções, podendo-se falar, a este propósito, do princípio-chave do federalismo financeiro de que o financiamento segue a função. Contudo, como é constatado pela doutrina citada, o processo de transferência de competências do Estado para as autarquias locais não tem corrido da melhor forma, pois não tem sido acompanhado das verbas necessárias à sua implementação efetiva, ou seja, não tem havido uma articulação entre o processo de transferência das novas funções com o processo de atribuição dos meios de financiamento necessários ao cumprimento daquelas, sendo certo que, conforme estabelecido no n.º 2 do artigo 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local, os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou pela lei. Aliás, uma das decorrências do princípio da justa repartição dos recursos públicos, previsto no n.º 2 do artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa, consiste, precisamente, na transferência de novas tarefas do Estado para as autarquias implicar a atribuição das verbas necessárias à prossecução de tais tarefas. Na verdade, as autarquias só serão verdadeiramente autónomas quando dispuserem de recursos financeiros para assegurar as funções que lhes foram atribuídas, recursos esses que sejam

O impacto das transferências de competências nas autarquias locais

estáveis, não anuais e não dependentes da vontade discricionária do poder central. Por via da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e dos diplomas setoriais entretanto publicados, o tema da descentralização administrativa e financeira encontra-se, uma vez mais, na ordem do dia, sendo intenção do Governo, conforme se extrai da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 62/XIII, que esteve na génese da referida Lei, reforçar e aprofundar “[...] 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”. No plano financeiro, a mencionada Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, determina que, no âmbito do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, são previstos os recursos financeiros a atribuir a essas entidades para o exercício das novas competências. Por sua vez, no aludido regime financeiro, consagrou-se o FFD, que constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais, ainda que, para o ano de 2019, a respetiva Lei do Orçamento do Estado nada preveja quanto aos montantes do FFD a transferir para as autarquias locais e entidades intermunicipais. Estando em curso o processo de aprofundamento da descentralização administrativa e financeira, aguardar-se-á, com expectativa, para ver quais as soluções que irão ser adotadas pelo legislador nacional, nomeadamente no plano do financiamento, com vista à articulação do lado da despesa (função) com o lado da receita (financiamento).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assembleia da República (1999). Lei n.º 159/1999, de 14 de setembro. Diário da República.

Assembleia da República. (2013). Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Diário da República.

Assembleia da República. (2018). Lei n.º 50/2018 de 16 de setembro. Diário da República.

Ferreira, E. P. (1997), “Problemas da descentralização financeira”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XXXVIII, 1, Coimbra, Coimbra Editora, 121-130.

Fonseca, I. (2013), “Transferência (contratualizada) de atribuições e competências a favor das freguesias: possibilidades de ganhos e perdas?”, in Direito Regional e Local, 21, Braga, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho.

Gonçalves, P. (2016), “O modelo de descentralização territorial português”, in II Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono, Lisboa/Praia, AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 25-32.

Nabais, J. C. (2007), A autonomia financeira das autarquias locais, Coimbra Almedina.

Oliveira, A. (2015), “O controlo financeiro do governo português sobre o poder local”, in Themis – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, ed. especial n.º 5, Coimbra, Almedina, 119-130.

Oliveira, L. (2016), “Descentralização, pedra angular da reforma do Estado”, in Questões Atuais de Direito Local, 10, Braga, AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 7-12.

Rebelo, M. (2007), Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais, Coimbra, Almedina.

ANEXOS

- **DL nº21/2019 de 30/01** – Competências dos Órgãos Municipais e das Entidades Intermunicipais no Domínio da Educação;
https://drive.google.com/file/d/1Le0S-Ul0o1sLZoNViYANCGP2Ej_fTOoP/view?usp=drive_web
- **DL nº23/2019 de 30/01** – Competências dos Órgãos Municipais e das Entidades Intermunicipais no Domínio da Saúde;
https://drive.google.com/file/d/1z9thDgX4X5_MH6UsLN91x1S19AEWBG1W/view?usp=drive_web
- **DL nº55/2020 de 12/08** – Competências dos Órgãos Municipais e das Entidades Intermunicipais no Domínio da Ação Social;
https://drive.google.com/file/d/1HCQtIR1Jsb64HgxlitBX66qGmpnY7ke_/view?usp=drive_web
- **Lei Nº50_2018, de 16.08** - Lei-Quadro da Transferência de Competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais
https://drive.google.com/file/d/1HCQtIR1Jsb64HgxlitBX66qGmpnY7ke_/view?usp=drive_web
- **Nota de Comunicação da DGAL** como exemplo, de Pagamento do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)
https://drive.google.com/file/d/1Qn_VyVE6rwkk_FAO2oKyG-bFGBpw01BD/view?usp=drive_web
- **Resumo de Validação das Peças de Relato Para o Reporte para DGAL**
https://drive.google.com/file/d/1gioN-FnpN8PpohxK-9aMMdx8AUu8Cr2T/view?usp=drive_web
- **Exemplo_Transferência_GOP2023**



Resumo de Validação das Peças 16.08 - Lei - Quadro o-Mestrado_10.04.212.08 - Competência30.01 - Competência



DL Nº21_2019, de Comunicação do Transferência_GOP 30.01 - CompetênciaPagamento do FFD | 2023.pdf